



HAL
open science

Le Conseil de l'Europe. Enjeux et représentations

Thibault Courcelle

► **To cite this version:**

Thibault Courcelle. Le Conseil de l'Europe. Enjeux et représentations. Géographie. Université Paris 8, 2008. Français. NNT: . tel-02083340

HAL Id: tel-02083340

<https://hal.science/tel-02083340v1>

Submitted on 28 Mar 2019

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.

UNIVERSITE DE PARIS 8 – VINCENNES-SAINT-DENIS

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES SOCIALES (ED 401)

U.F.R. INSTITUT FRANÇAIS DE GEOPOLITIQUE

THESE DE DOCTORAT

Discipline : Géographie mention Géopolitique

Thibault COURCELLE

Le Conseil de l'Europe

Enjeux et représentations

Thèse dirigée par Madame Béatrice GIBLIN

Et codirigée par Madame Barbara LOYER

Présentée et soutenue publiquement le 16 septembre 2008

Composition du Jury :

Mme Marie-Thérèse BITSCH, *Professeur émérite d'Histoire à l'Université Robert Schuman de Strasbourg* (Présidente du jury)

Mme Béatrice GIBLIN, *Professeur de Géographie à l'Université Vincennes-Saint-Denis de Paris 8* (Directrice de thèse)

M. Richard KLEINSCHMAGER, *Professeur de Géographie à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg* (Rapporteur du jury)

Mme Catherine LALUMIERE, *Présidente de la Fédération Française des Maisons de l'Europe et de la Maison de l'Europe de Paris*

Mme Barbara LOYER, *Professeur de Géographie à l'Université Vincennes-Saint-Denis de Paris 8* (Codirectrice de thèse)

M. François TAULELLE, *Professeur de Géographie au Centre Universitaire de Formation et de Recherche Jean-François Champollion d'Albi* (Rapporteur du jury)

Le Conseil de l'Europe **Enjeux et représentations**

Résumé

Le Conseil de l'Europe, créé en 1949, est la plus ancienne des organisations politiques européennes bien qu'elle soit méconnue. Son rôle est pourtant déterminant dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie pluraliste et de la prééminence du droit en Europe. Fonctionnant sur le mode classique d'une organisation intergouvernementale laissant tout le pouvoir de décision aux Etats membres, le Conseil de l'Europe a pu progressivement générer tout un corpus de traités contraignants pour les Etats qui les ratifient, et a su développer plusieurs mécanismes de suivi pour les faire respecter, dont le plus célèbre est la Cour européenne des droits de l'homme. Au-delà des droits de l'homme *stricto sensu*, une partie de ces traités concerne l'organisation du territoire, le droit des minorités et de leurs langues, ou certains problèmes de société nouveaux (bioéthique, cybercriminalité, terrorisme).

Le Conseil de l'Europe s'est ainsi trouvée être l'organisation la mieux placée pour accueillir les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) après la chute du Mur de Berlin, et pour les aider à se démocratiser et à respecter les valeurs européennes fondamentales pour pouvoir ensuite intégrer l'Union européenne. Ces élargissements se sont poursuivis jusqu'à la Fédération de Russie et le Caucase.

Depuis les élargissements de l'Union européenne à dix PECO en 2004 et 2007, le Conseil de l'Europe est confronté à une profonde crise identitaire qui l'oblige à redéfinir sa place et son rôle dans la construction européenne, dans un contexte d'affrontement idéologique de plus en plus vif entre la Russie et les Etats membres de l'Union européenne.

The Council of Europe **Stakes and representations**

Abstract

The Council of Europe, created in 1949, is the oldest European political organization yet it is the most misunderstood. However, it plays an active role in shaping human rights policies, democratic regimes and the rule of law in Europe. Although all the decision-making power is in the hands of the member States, the Council of Europe progressively gains political leverage by generating a whole corpus of treaties and a set of implementation policies, putting serious constraints on the States which ratify them. The most famous is the European Court of Human Rights. This treaty not only deals with human rights policies but also relates to the organization of the territory, minority rights and languages as well as newer social issues such as bioethics, cybercrime and terrorism.

The Council of Europe was the best suited European organization to integrate Central and Eastern Europe States (CEES) after the fall of the Berlin Wall, and to help them make the transition to democratic institutions, respectful of the fundamental European values in order to be able to join the European Union. These widenings continued to the Russian Federation and Caucasus.

Since the integration of 10 CEES between 2004 and 2007 within the European Union, the Council of Europe has been confronted with a deep identity crisis which force the institution into redefining its position and its role in the construction of Europe, in a context of increasingly sharp ideological confrontation between Russia and European Union State members.

GEOGRAPHIE – mention GEOPOLITIQUE

Géographie ● Géopolitique ● Conseil de l'Europe ● Coopération intergouvernementale ● Cour européenne des droits de l'homme ● Union européenne ● Droits de l'homme ● Démocratie ● Etat de droit ● Nation ● Minorités ● Langues ● Pouvoir ● Territoire ● Politique régionale et locale
● Lobbies ● Russie ● Turquie

EA : Centre de Recherche et d'Analyses Géopolitiques / Institut Français de Géopolitique
Ecole doctorale en sciences sociales, Université Paris 8
2, rue de la Liberté - 93200 Saint Denis

« Tout porte à croire que l'on ne doit pas avoir peur de rêver sur ce qui est en apparence impossible si l'on souhaite que l'apparemment impossible devienne réalité. Sans rêver d'une meilleure Europe, on n'édifiera jamais une Europe meilleure. »¹

Vaclav Havel

¹ Conclusion du discours prononcé le 10 mai 1990 par M. Vaclav Havel, Président de la Tchécoslovaquie, devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; In : Vaclav Havel, « L'Europe à venir », revue CADMOS, Cahier trimestriel du Centre européen de la culture, Automne 1990, n°51 - p.35.

Remerciements :

Je tiens avant tout à remercier mes directrices de recherche, Mme Béatrice Giblin et Mme Barbara Loyer, pour leur constante présence tout au long de la recherche et de la rédaction, et pour la confiance qu'elles m'ont accordée. Cette thèse n'aurait jamais pu aboutir sans cette interaction permanente et sans la qualité de leurs réflexions, corrections et conseils prodigués durant les cinq années de travail qu'elle a nécessitées.

Merci également à l'école doctorale des sciences sociales de l'Université Paris 8 pour m'avoir accordé une bourse d'allocataire-moniteur sur trois années, et au CIES Sorbonne pour le poste d'ATER de la 4^{ème} année. Outre le confort pour la réalisation de mes recherches que ces financements m'ont apporté, ils m'ont également permis d'exercer mes premières activités d'enseignement et d'acquérir de l'expérience dans ce domaine.

Je remercie aussi chaleureusement Mme Catherine Lalumière, Mme Marie-Thérèse Bitsch, M. François Taulelle et M. Richard Kleinschmager d'avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse.

Je remercie également mon « ange gardien » strasbourgeois, Mlle Anja Vogel, journaliste à *Radio-France*, pour toute son aide matérielle et morale lors de mes recherches de terrain, et pour son amitié.

D'une façon générale, je tiens à remercier tous mes interlocuteurs (et ils sont nombreux !) qui ont bien voulu se prêter au jeu de l'interview et me donner leur vision du Conseil de l'Europe et de son rôle. Merci en particulier à M. Mario Heinrich, véritable « encyclopédie » du Conseil de l'Europe, pour ses informations.

Enfin, *last but not least*, je remercie du fond du cœur toute ma famille, et particulièrement mes parents et ma sœur, à qui je dédie cette thèse, pour leur soutien et encouragements permanents durant ces cinq années.

De manière générale, merci aussi à tous mes ami(e)s de Paris ou d'ailleurs qui m'ont constamment encouragés tout au long de la thèse.

Sommaire

Sigles utilisés	3
Introduction générale.....	7
Première partie :	
De l'utilité du Conseil de l'Europe : les principales représentations sur l'organisation et son rôle.	
Chapitre I : « La belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin »	23
Chapitre II : Le Conseil de l'Europe, une « antichambre » de l'Union européenne. ..	73
Chapitre III : Le « temple des droits de l'homme » et son « bras armé » : la Cour européenne des droits de l'homme.	139
Deuxième partie :	
Le Conseil de l'Europe : un laboratoire de « démocratie locale, régionale et participative» ?	
Chapitre IV : Le « promoteur des pouvoirs régionaux et locaux ».	203
Chapitre V : Le « défenseur des minorités et de leurs langues » en Europe.	251
Chapitre VI : Un « laboratoire de prospective » sur des sujets de société.....	299
Troisième partie :	
Le Conseil de l'Europe et ses limites. Quelle place pour l'organisation dans la construction européenne ?	
Chapitre VII : L'implication de quelques Etats non membres de l'Union européenne au Conseil de l'Europe.	347
Chapitre VIII : Pourquoi la Fédération de Russie est-elle (encore) membre du Conseil de l'Europe ?	391
Chapitre IX : Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, une difficile cohabitation.....	457
Conclusion générale	519
Bibliographie.....	531
Liste des entretiens :.....	551
Table des cartes et illustrations.....	557
Table des matières.....	563

Sigles utilisés

ADLE	Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
AELE	Association européenne de libre échange
AI	Amnesty International
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ARD	Première chaîne de télévision allemande
ARE	Assemblée des régions d'Europe
ARFE	Association des régions frontalières européennes
ARYM	Ancienne république yougoslave de Macédoine
ATD	Aide à toutes détresses
ATTAC	Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
CCE	Conseil des communes d'Europe
CCRE	Conseil des communes et régions d'Europe
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme
CDDLRL	Comité directeur sur la démocratie locale et régionale
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
CELIB	Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons
CEMAT	Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire
CERN	Conseil européen pour la recherche nucléaire
CERS	Conseil européen de recherches spatiales
CIA	Central Intelligence Agency (Agence centrale de renseignement)
CIJ	Commission internationale de juristes
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
Congrès PLRE	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPI	Cour pénale internationale
CPLRE	Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
CPT	Comité de prévention de la torture
CRAG	Centre de recherches et d'analyses géopolitiques
CRIF	Conseil représentatif des institutions juives de France
CSCE	Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DEA	Diplôme d'étude approfondie
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
ECU	European Currency Unit (renommé « Euro »)
EEE	Espace économique européen
EHESS	Ecole des hautes études en sciences sociales
ETA	Pays Basque et liberté (Groupe terroriste et indépendantiste basque)
FEDER	Fonds européen de développement régional
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
FLNC	Front de libération nationale de la Corse

FPÖ	Parti autrichien de la liberté (parti d'extrême-droite)
GDE	Groupe des démocrates européens
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
GS	Groupe socialiste
GUE	Gauche unitaire européenne
HCR	Haut commissariat aux réfugiés
IFG	Institut Français de Géopolitique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRA	Armée républicaine irlandaise
IVG	Interruption volontaire de grossesse
NTV Turquie	Chaîne de télévision turque
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OIT	Organisation internationale du travail
OLP	Organisation de libération de la Palestine
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPA	Offre publique d'achat
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PHARE	Pologne, Hongrie, aide à la restructuration
PIB	Produit intérieur brut
PKK	Parti des travailleurs du Kurdistan
PNB	Produit national brut
PPDE-ALE	Parti Démocratique des Peuples d'Europe – Alliance Libre Européenne
PPE	Parti Populaire Européen
RDA	République démocratique allemande
RFA	République fédérale allemande
RU	Royaume-Uni
SPD	Parti social-démocrate d'Allemagne
TGV	Train à grande vitesse
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEFA	Union européenne de football association
UEO	Union de l'Europe occidentale
UFCE	Union fédéraliste des communautés ethniques en Europe
UIV	Union internationale des villes
UMP	Union pour un mouvement populaire
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

Introduction générale

« Le Conseil de l'Europe est l'institution politique européenne par excellence qui est en mesure d'accueillir, sur un pied d'égalité et dans des structures permanentes, les démocraties d'Europe libérées de l'oppression communiste. C'est pourquoi leur adhésion au Conseil de l'Europe est un élément central de la construction européenne fondée sur les valeurs de notre Organisation. »¹

Déclaration de Vienne en 1993

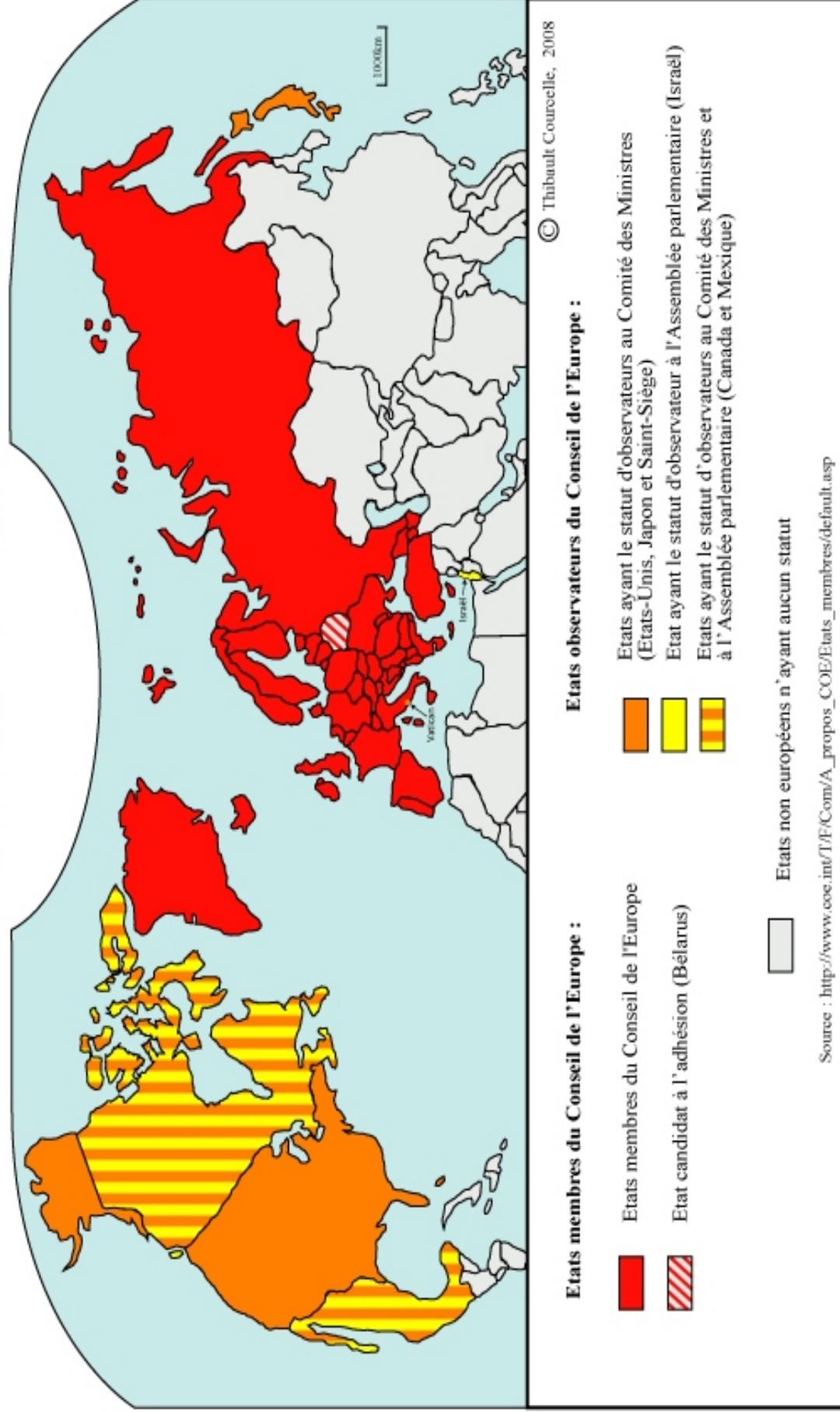
Par cette déclaration, adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement des trente-deux Etats membres du Conseil de l'Europe lors du Sommet de Vienne le 9 octobre 1993, cette organisation basée à Strasbourg a non seulement été confirmée comme la mieux placée pour accueillir les nouvelles démocraties de l'Est, mais elle a également été encouragée à poursuivre les élargissements à toute l'Europe orientale. Ce feu vert consacre une rupture opérée dès 1989 par le Conseil de l'Europe, qui, durant ses quarante premières années d'existence lors de la Guerre froide, était perçu comme un « club des démocraties occidentales », avant de devenir une « école de la démocratie » en accueillant toute l'Europe centrale et orientale, y compris la Fédération de Russie.

Le Conseil de l'Europe, avec bientôt soixante années d'existence depuis sa création en 1949, et quarante-sept Etats membres, couvre donc un territoire immense du Portugal à la Russie et de l'Islande à la Turquie, et se revendique logiquement être l'organisation représentative de la « Grande Europe ». Le Conseil ambitionne ainsi, selon les propres termes de son Secrétaire Général, M. Terry Davis², de représenter les intérêts de 800 millions d'« Européens » sur un territoire de taille continentale avec plus de 25,9 millions de km². Six autres Etats dans le monde sont observateurs du Conseil de l'Europe, soit de son Comité des Ministres, soit de son Assemblée parlementaire, ou des deux **[Voir carte]**. Géographiquement, l'organisation est donc, en terme de superficie, la quatrième plus grande organisation internationale après l'ONU qui comprend la quasi-totalité des Etats du monde (192 sur 195), l'OMC qui en comprend 152, ou encore l'OSCE avec 56 Etats membres.

¹ Déclaration de Vienne adoptée le 9 octobre 1993 : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621763>

² Brochure de présentation, *Le Conseil de l'Europe à Strasbourg*, éditée en novembre 2005.

Les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe dans le monde en 2008



Son but, inscrit dans le premier article de son statut, est invariable depuis l'origine :

« [...] réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social. »³.

Les « idéaux » et les « principes » du Conseil de l'Europe définis dans le préambule et l'article 3 de son statut, sont fondés, pour tout Etat membre, sur la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit. L'organisation doit donc non seulement les « sauvegarder » mais aussi les « promouvoir ». Le Conseil de l'Europe apparaît dès lors, durant toute la guerre froide, comme l'affirmation collective de l'Europe occidentale pour la démocratie libérale, à l'opposé des principes prônés par l'URSS et les « démocraties populaires » d'Europe centrale, basés sur la domination d'un parti unique et l'interdiction de tous les autres, ainsi que sur le rejet des libertés individuelles.

Par son fonctionnement, en adoptant dès 1950 la « Convention européenne des droits de l'homme » prévoyant la création d'une Cour pour la faire respecter, puis de nombreuses autres conventions⁴ (concernant les droits de l'homme, la coopération juridique, le domaine social, médical et la coopération culturelle et scientifique), en excluant temporairement la Grèce de 1969 à 1974 lors de la dictature du régime des Colonels⁵, et en accueillant de nouveaux Etats démocratiques, Portugal et Espagne, après de longues décennies de dictature, le Conseil de l'Europe s'est indéniablement forgé l'image d'un « club des démocraties ».

C'est pour cette raison que Mikhaïl Gorbatchev a choisi le Conseil de l'Europe pour définir sa nouvelle conception de « maison commune européenne » lors d'un discours historique en 1989, visant à mettre un terme à la Guerre froide en Europe. L'organisation a ensuite été un puissant pôle d'attraction pour l'Europe centrale de 1990 à 1993, puis l'Europe orientale de 1995 à 2001. Les derniers Etats à y avoir adhéré sont des Etats balkaniques, longtemps repoussés en raison des conflits en ex-Yougoslavie (principalement en Bosnie-Herzégovine et en Serbie, dans la province du Kosovo). Cette période d'élargissements quasiment achevée, en dehors du Belarus et, peut-être, du Kosovo (depuis sa déclaration d'indépendance unilatérale), il est légitime de se demander à quoi sert le Conseil de l'Europe dans sa forme actuelle.

³ Statut du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/001.htm>

⁴ Liste des Traités adoptés par les Etats membres au sein du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=FRE>

⁵ Les Colonels ont préféré dénoncer la Convention européenne des droits de l'homme et se retirer de l'organisation juste avant la sentence d'exclusion.

1 - A quoi sert donc désormais le Conseil de l'Europe ?

Cette question est donc la pierre angulaire de la Thèse. Malgré ses dimensions impressionnantes et un objectif très large, le Conseil de l'Europe s'est développé en marge de la construction européenne. L'organisation est à la fois peu et mal connue à l'échelle internationale, mais aussi, constat plus étonnant, à l'échelle européenne. Lorsque l'on pense à une organisation européenne, la première qui vient à l'esprit est l'Union européenne (UE), qui recouvre une superficie pourtant bien moindre de 4,4 millions de km². Les territoires de l'UE et du Conseil de l'Europe se superposent puisque l'UE compte vingt-sept Etats membres depuis 2007, qui sont tous également membres du Conseil.

Plusieurs études ont été conduites sur le Conseil de l'Europe et permettent de mieux l'appréhender, mais essentiellement dans le domaine juridique et plus rarement d'un point de vue historique et politique. Une recherche par mots-clés sur le moteur de recherche de la bibliothèque publique d'information du Centre Pompidou⁶ est assez édifiante. Environ 2284 documents (livres, articles, revues) sont référencés en 2008 à « Union européenne », contre seulement 242 documents à « Conseil de l'Europe ». Le terme « Europe », souvent utilisé à la place d'« Union européenne », totalise 8576 références. Si l'on fait une revue de presse en se limitant à la presse nationale française, la différence est encore plus probante avec 4401 articles sur l'UE et seulement 89 sur le Conseil de l'Europe. Le moteur de recherche Internet « Google » permet d'observer cette différence à l'échelle internationale avec plus de 63 millions de références pour « European Union » et à peine plus de 2 millions de références pour « Council of Europe ». Cette différenciation en terme de présence scientifique et médiatique des deux organisations explique que le Conseil de l'Europe soit peu présent dans l'imaginaire collectif quand on parle d'organisation européenne ou même d'Europe.

La méconnaissance du Conseil de l'Europe est donc liée en grande partie au développement et à l'ombre que lui porte, par la méthode supranationale d'intégration, le marché commun de la Communauté économique européenne (CEE), puis de l'UE à partir du Traité de Maastricht en 1992. Cette suprématie de l'UE, dont l'action quotidienne est plus visible aux yeux des Européens (Remplacement des monnaies nationales par une monnaie unique avec l'euro, abolition des frontières intérieures à l'UE au sein de l'espace Schengen, élection directe des députés européens au Parlement de Strasbourg...), éclipse toute l'action que mène le Conseil de l'Europe depuis sa création, principalement dans le domaine de

⁶ <http://ssfed.ck.bpi.fr>

l'harmonisation juridique et de la surveillance du respect des obligations des Etats membres vis-à-vis des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit.

Cette harmonisation s'effectue par l'intégration des conventions du Conseil de l'Europe dans le droit national de ses Etats membres, à la fois sur une base volontaire des Etats, puisque ce sont eux qui adoptent les conventions par le biais du Comité des Ministres, puis qui les ratifient ou non selon leur volonté, mais également sur une base contrainte, lorsqu'ils sont condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme ou lorsqu'ils sont critiqués par d'autres mécanismes de contrôle (Comité de prévention de la torture, Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme...).

Les autorités nationales de tous les Etats membres et en premier lieu, les juges et les juristes, connaissent aujourd'hui bien le Conseil de l'Europe et la Cour, qui influencent considérablement les juridictions internes, autant en droit public qu'en droit privé. Le domaine des droits et des libertés en Europe a ainsi lentement, mais profondément évolué dans tous les Etats, notamment grâce aux arrêts qui forment la jurisprudence de la Cour, ainsi que, dans une moindre mesure, par les recommandations adoptées par le Comité des Ministres.

2 - Pourquoi une analyse géopolitique du Conseil de l'Europe ?

Avant de définir l'intérêt pour la recherche d'une analyse géopolitique du Conseil de l'Europe, il convient d'expliquer ce que l'on entend par « analyse géopolitique ». Le géographe Yves Lacoste a relancé⁷ et redéfini la géopolitique à partir des années 1980, notamment au sein de la revue *Hérodote*⁸ qu'il a fondé avec une petite équipe de chercheurs, composée principalement de géographes et d'historiens, dès 1976. Il explique ce qu'est une situation géopolitique :

« Quelle que soit son extension territoriale (planétaire, continentale, étatique, régionale, locale) et la complexité des données géographiques (relief, climat, végétation, répartition du peuplement et des activités...), une situation géopolitique se définit, à un moment donné d'une évolution historique, par des rivalités de pouvoirs de plus ou moins grande envergure, et par des rapports entre des forces qui se trouvent sur différentes parties du territoire en question. [...]

⁷ Le mot « géopolitique » fut longtemps proscrit après la 2nde Guerre Mondiale en raison de son utilisation par le régime nazi pour justifier ses conquêtes territoriales et ses actions criminelles.

⁸ Plus importante revue de géographie en France par son tirage et son nombre d'abonnés : www.herodote.org

Le rôle des idées – même fausses – est capital en géopolitique, car ce sont elles qui expliquent les projets et qui, autant que les données matérielles, déterminent le choix des stratégies. Ces idées géopolitiques, nous les appelons des représentations. »⁹

Le préfixe « géo » fait donc référence à la géographie et aux territoires, et « politique » aux rivalités entre différents types de pouvoirs sur ces territoires. Les représentations sont donc des idées, plus ou moins vraies ou fausses, lancées par différents acteurs (hommes politiques, intellectuels, groupes associatifs...) dans le but d'agir sur un territoire lorsque ces idées se propagent et sont adoptées par la majorité de la population de ce territoire ou par des minorités actives. La diffusion de ces représentations relève de diverses stratégies où les médias et outils de communication (radio, presse, télévision, internet...) revêtent une importance primordiale. Les cartes géographiques qui montrent des phénomènes humains sont également de considérables vecteurs de représentations car elles sont, par leur technicité, rarement remises en cause, généralement présentées comme de parfaites images de la réalité. Elles sont néanmoins souvent peu objectives, neutres ou sûres, étant donné qu'elles résultent des choix d'informations à représenter (ou pas) par leurs auteurs.

Effectuer une « analyse géopolitique » c'est donc, en premier lieu, déceler, étudier et comprendre les principales représentations sur un territoire donné où des rapports de force sont en jeu, que ces représentations soient majoritairement partagées par la population ou portées par une minorité de personnes, pour comprendre les multiples revendications implicites ou explicites qui leurs sont liées. Les revendications sont généralement d'acquiescer et exercer du pouvoir sur un ou des territoires, ou d'y renforcer son pouvoir pour en contrôler la population. L'analyse géopolitique consiste, en second lieu, à confronter ces représentations plus ou moins concurrentes pour rendre compte de la complexité des interactions entre elles, à différents niveaux d'analyse spatiale, du local à l'international, mais également en prenant en compte le facteur temps. Celui-ci permet de décrypter des représentations qui se façonnent sur des temps longs ou sur des temps courts, tels que définis par l'historien Fernand Braudel¹⁰, ou qui font référence à l'histoire plus ou moins lointaine en fonction des intérêts.

La prise en compte de la complexité d'une situation géopolitique et son analyse sont indispensables pour comprendre les enjeux et les rivalités de pouvoirs en cours, apporter des

⁹ Yves Lacoste (sous la direction de), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris : Editions Flammarion, 1995 (2^{ème} édition mise à jour) – pp.3 et 4 du préambule.

¹⁰ Fernand Braudel (1902-1985) est un historien français qui a étudié les mouvements historiques de longue durée en opposition à l'histoire événementielle, en distinguant ce qui se mesure en jours, en mois, en années, ou en décennies. Se référer à la publication de sa thèse, *La méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris : Editions Armand Colin, 1949 (9^{ème} édition, 1990) – 1160p.

explications étayées sur ces phénomènes généralement conflictuels et aider, dans la mesure du possible, à la recherche de solutions pacifiques à ces conflits ou rivalités.

Appliquer la méthode d'analyse géopolitique à une organisation internationale comme le Conseil de l'Europe n'est pas chose aisée au premier abord. Lorsque l'on pense à une situation géopolitique, il vient de suite à l'esprit les images et représentations de conflits importants, avec la confrontation d'intérêts des différents belligérants. Ces conflits sont parfois très médiatiques comme l'invasion de l'Irak en 2003 menée par une coalition autour des Etats-Unis et le conflit qui perdure depuis, ou encore le conflit israélo-palestinien qui se perpétue depuis des décennies et où se confrontent des représentations et des intérêts très antagonistes. Quand on se représente le Conseil de l'Europe, on imagine d'abord une organisation intergouvernementale très bureaucratique, au fonctionnement juridique complexe, où le consensus et la diplomatie apparents laissent peu entrevoir les enjeux et rivalités de pouvoirs.

Pourtant, l'histoire du Conseil de l'Europe est marquée par des rivalités de pouvoirs à plusieurs niveaux. Au niveau étatique d'abord, puisque dès l'origine, l'organisation est le résultat d'un compromis difficilement négocié entre Etats, qui révèle une forte rivalité franco-britannique opposant d'un côté la vision britannique de ce que doit être la coopération européenne et de l'autre, les ambitions françaises qui souhaitent plus qu'une simple coopération. Ces rivalités de pouvoirs étatiques ont évolué au sein du Conseil de l'Europe et voient aujourd'hui s'opposer notamment les conceptions de la Fédération de Russie à celles des autres Etats européens, mais également celles des Etats membres à celles des Etats non membres de l'UE. Ensuite, au niveau institutionnel, les rivalités de pouvoirs sont également très fortes, surtout entre organisations européennes. L'UE, le Conseil de l'Europe et l'OSCE, même si elles ne recouvrent pas exactement les mêmes territoires, ne disposent pas des mêmes moyens (financiers et humains) et fonctionnent de manière très différente, se disputent constamment des prérogatives. L'UE ayant tendance à accroître les siennes aux dépens des deux autres.

Ces rivalités de pouvoirs engendrent de nombreuses représentations véhiculées par les fonctionnaires de ces organisations, mais également par les médias. Enfin, au niveau interne au Conseil de l'Europe, les rivalités de pouvoirs sont aussi très fortes, surtout lorsqu'il s'agit d'adopter des textes juridiques ou des prises de position politiques. Elles se manifestent à la fois entre les différents organes qui le composent et qui font valoir leurs intérêts (Comité des Ministres, Assemblée parlementaire, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Commissaire aux droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme, Conférence des ONG...),

mais également au sein de ces organes (entre Etats au sein du Comité des Ministres, entre groupes politiques au sein de l'Assemblée, entre pouvoirs locaux et pouvoirs régionaux au sein du Congrès...). Certains traités adoptés influencent considérablement les débats de société en cours dans les Etats européens, notamment en France concernant les valeurs républicaines ou l'organisation du territoire.

Toutes ces rivalités de pouvoirs relèvent bien d'une analyse géopolitique même si la dimension territoriale est moins présente que dans l'étude de conflits. Il n'y a pas de revendications territoriales *stricto sensu* au nom du Conseil de l'Europe. Tout Etat est libre ou non d'y participer à condition qu'il soit « européen » et qu'il respecte un certain socle de valeurs concernant les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. Ces deux définitions sont d'ailleurs (ou ont été) sujettes à caution puisque le Conseil de l'Europe comprend un certain nombre d'Etats qui ne sont pas toujours considérés comme « européens », notamment la Turquie, les Etats du Caucase, voire même la Fédération de Russie, ou qui ne respectent pas toujours à la lettre les valeurs prônées par l'organisation, particulièrement au moment de leur adhésion.

Nous allons donc, au cours de la thèse, identifier et analyser par la démarche géopolitique les principales rivalités de pouvoirs au sein du Conseil de l'Europe, en étudiant les plus importantes représentations concernant l'organisation et son rôle, ainsi que l'évolution de ces représentations sur des temps longs et sur des temps courts. Nous étudierons également l'impact du Conseil de l'Europe sur les Etats européens, à la fois par son rôle d'élaboration et de mise à l'épreuve de conceptions politiques, notamment par les élites nationales et sans dépendre directement d'électeurs, dont nous étudierons l'articulation avec le contexte géopolitique européen, et par le biais de l'harmonisation juridique qu'il contribue à renforcer dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit, ainsi que dans d'autres domaines juridiques tels que les droits des minorités, les droits culturels et linguistiques, les droits territoriaux, les droits sociaux ou de la santé publique...

3 - Les recherches de terrain.

Le travail de recherche s'est déroulé en plusieurs étapes sur trois années avec de nombreuses études sur le terrain à Strasbourg à partir de 2004. Il s'inscrit dans la continuité de précédents travaux de recherche réalisés en maîtrise et en DEA.

C'est en effet lors de mes recherches effectuées en 2002 sur le Pays Basque et l'Union européenne (UE), pour la réalisation d'un mémoire de maîtrise en géographie¹¹ sous la direction de François Taulelle et Michel Roux à l'Université de Toulouse Le Mirail, que je découvre l'existence du Conseil de l'Europe. La différence de nature entre les deux organisations, l'UE et le Conseil de l'Europe, m'est expliquée par des nationalistes régionaux basques qui, je le constate ainsi, attachent une grande importance à certains traités du Conseil de l'Europe concernant l'autonomie locale, la protection des minorités et celle des langues minoritaires et régionales. Ces recherches s'inscrivant déjà dans une démarche géopolitique, j'avais reçu, avant de partir sur le terrain, des conseils de Barbara Loyer, spécialiste de l'Espagne, du Pays Basque et des nationalismes régionaux¹² à l'Université de Paris VIII.

Ayant éprouvé l'efficacité de la démarche d'analyse géopolitique dans la confrontation des représentations des nationalistes basques vis-à-vis de l'UE et dans l'étude des rivalités de pouvoirs entre les différentes mouvances plus ou moins radicales, j'ai décidé de poursuivre mes études en DEA puis en thèse à l'Institut Français de Géopolitique de l'Université Paris VIII. La réalisation en 2003 d'un mémoire de DEA en géopolitique¹³ sous la direction de Barbara Loyer, sur la problématique des corrélations entre « identité bretonne » et presse quotidienne régionale (*Ouest-France* et *Le Télégramme*), m'a amené à examiner le traitement par cette presse des thématiques de décentralisation, des langues régionales et des minorités, fortement influencées par les traités du Conseil de l'Europe précédemment cités, et leur impact sur le développement de la notion d'« identité bretonne ».

Ces premiers travaux de recherche m'ont donné l'envie de mieux connaître et mieux comprendre cette organisation européenne, par une démarche d'analyse géopolitique de son rôle et de son influence sur les Etats européens. J'ai donc décidé, sous la direction de Béatrice Giblin, cofondatrice de la revue de géographie et géopolitique *Hérodote* et spécialiste de la nation et des nationalismes régionaux¹⁴, et sous la codirection de Barbara Loyer, de faire mon doctorat sur le Conseil de l'Europe.

Mes recherches de terrain, de 2004 à 2006 à Strasbourg, m'ont d'abord permis de mieux comprendre le fonctionnement du Conseil de l'Europe, en assistant des tribunes publiques, à plusieurs sessions de l'Assemblée parlementaire, aux sessions annuelles du

¹¹ Thibault Courcelle, *Le Pays Basque et l'Union européenne. Etude de géographie politique*, mémoire soutenu en septembre 2002 à l'Université de Toulouse Le Mirail – 172p.

¹² Barbara Loyer, *Géopolitique du Pays Basque*, Paris : Editions L'Harmattan, 1997 – 415p. ; *Géopolitique de l'Espagne*, Paris : Editions Armand Colin, 2006 – 336p.

¹³ Thibault Courcelle, *Le rôle de la presse quotidienne régionale bretonne dans la création d'une identité bretonne*, mémoire soutenu en août 2003 à l'Université de Paris VIII – 149p.

¹⁴ Béatrice Giblin (Sous la dir.), *Nouvelle géopolitique des régions française*, Paris : Editions Fayard, 2005 – 976p.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, à plusieurs audiences publiques de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à certains événements exceptionnels comme l'adhésion d'un nouvel Etat membre, celle de Monaco en octobre 2004. Ce travail de terrain consistait également en de nombreuses recherches et collectes d'informations aux archives du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à la bibliothèque de l'Institut des hautes études européennes de l'Université Robert Schuman de Strasbourg. Une grande partie des recherches d'archives sur les documents juridiques produits par le Conseil de l'Europe ont également été effectuées sur le site internet de l'organisation et les moteurs de recherche de ses différents organes¹⁵.

Dans un deuxième temps, à partir d'octobre 2005, j'ai centré mes recherches sur des entretiens personnalisés¹⁶ avec à la fois de hauts fonctionnaires et d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe, avec des représentants d'Etats membres auprès de l'organisation, Ambassadeurs ou adjoints, avec des journalistes français et internationaux, avec des professeurs et chercheurs d'université, et avec des représentants d'associations accréditées auprès du Conseil de l'Europe. Tous ces entretiens, plus d'une soixantaine, enregistrés et retranscrits, étaient indispensables pour affiner plus encore la recherche, mieux comprendre les principales représentations à propos du Conseil de l'Europe et de son rôle, identifier clairement les intérêts et confrontations d'intérêts en jeu, ainsi que les rivalités de pouvoirs entre les différents protagonistes. Ils occupent donc une grande place dans la réflexion, tout autant que les documents d'archives, les ouvrages et les articles publiés sur l'organisation.

C'est donc à partir des trois principales représentations sur le Conseil de l'Europe et son rôle que s'organise la première partie de la thèse. La deuxième partie analyse trois autres représentations, plus techniques et moins connues, mais néanmoins importantes sur le rôle et l'influence du Conseil de l'Europe dans certains domaines (territoriaux, culturels ou scientifiques...). Enfin la troisième partie examine les conflits d'intérêts entre Etats membres au sein du Conseil de l'Europe, en portant une attention particulière sur la Fédération de Russie et ses ambitions, ainsi qu'entre organisations européennes en expliquant leur superposition et leurs relations de cohabitation entre rivalité et coopération.

¹⁵ Les liens internet des moteurs de recherche des différents organes du Conseil de l'Europe sont référencés p.548.

¹⁶ Liste des entretiens réalisés pp.551 à 556.

4 - Organisation de la Thèse.

L'objectif de cette thèse n'est pas de réaliser une étude sociopolitique historique du Conseil de l'Europe depuis l'origine. Un petit nombre d'ouvrages¹⁷ traitent déjà de cette question, notamment celui coordonné par l'historienne Marie-Thérèse Bitsch, *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, mais également, pour une période plus restreinte, l'ouvrage de Denis Hubert, *Une décennie pour l'Histoire – Le Conseil de l'Europe 1989-1999*, et celui de Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe 1949-1989*, tous deux étant ou ayant été fonctionnaires de l'organisation.

En s'appuyant sur une démarche géopolitique d'analyse des représentations et des conflits d'intérêts au sein du Conseil de l'Europe et du territoire qu'il recouvre, cette thèse a pour ambition d'adopter une approche novatrice afin de mieux comprendre cette organisation européenne et son rôle sur des temps longs et sur des temps courts, mais également sur un avenir à plus ou moins long terme. Elle a aussi pour but d'approfondir certains concepts géopolitiques par l'apport du Conseil de l'Europe et le positionnement de ces différents organes dans le débat sur le rapport à la nation, sur la notion de minorité nationale, de l'Etat ou de la citoyenneté. Cette nouvelle approche a pour finalité de contribuer aux débats sur la construction européenne et sur les meilleures solutions à adopter dans l'intérêt de l'ensemble des citoyens européens et de leurs droits.

A la différence d'un plan chronologique, le plan choisi est résolument géopolitique puisqu'il attache une grande importance à l'analyse des représentations, aux concepts liés à la nation, aux rivalités de pouvoirs entre acteurs qui les portent et institutions, et aux territoires.

Dans la première partie de la thèse, trois représentations sur le Conseil de l'Europe et son rôle sont analysées dans autant de chapitres : « La belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin », « L'antichambre de l'UE », « Le temple des droits de l'homme et son bras armé, la Cour ». Ces chapitres auront pour but de répondre aux questions qui se posent concernant ces représentations : pourquoi ces trois représentations sont-elles les plus importantes ? D'où viennent-elles ? Quelles sont leurs évolutions historiques ? Quelle est la part d'objectivité dans ces représentations ? Sont-elles toujours d'actualité ? En quoi sont-elles représentatives des intérêts en jeu ? Quels sont les territoires concernés par ces représentations ?

¹⁷ Se référer à la bibliographie pp.531 à 549.

Dans la deuxième partie de la thèse, le rôle du Conseil de l'Europe comme lieu d'expérimentation dans différents domaines spécifiques liés à la nation, à l'organisation du territoire, au droit des minorités, ou sur d'autres sujets de société (santé publique, domaine social, terrorisme...), sera questionné au travers de trois autres représentations sur l'action de l'organisation : « Le promoteur des pouvoirs régionaux et locaux », « Le défenseur des minorités et de leurs langues en Europe », « Un laboratoire de prospective sur des sujets de société ». Ces chapitres soulèveront la problématique des représentations et idées qui se développent au sein des différents organes du Conseil de l'Europe et de leur influence sur les Etats membres. Quels sont les acteurs (personnalités politiques, associations...) qui sont à l'origine des initiatives prises par le Conseil de l'Europe dans ces domaines ? Quels sont les intérêts et les conflits d'intérêts en jeu ? Comment se créent et se renforcent de nouveaux organes au sein du Conseil ? Comment se positionnent le Conseil de l'Europe et ses instances dans les débats sur l'organisation du territoire et l'application de la démocratie à différentes échelles territoriales ? Sur la relation entre droits collectifs et droits individuels ou entre droits des minorités et droits culturels ? Sur la place à accorder à la société civile par le biais des ONG ? Quels sont les domaines où la coopération entre Etats fonctionne au sein du Conseil et ceux où elle ne fonctionne pas et pourquoi ?

Enfin, dans la troisième partie de la thèse, les limites géographiques et surtout politiques du Conseil de l'Europe seront questionnées. Trois chapitres analyseront, au travers d'études de cas, l'implication des Etats au sein de l'organisation et les relations entre organisations européennes : « L'implication accrue des Etats non membres de l'UE au Conseil de l'Europe. », « Pourquoi la Fédération de Russie est-elle (encore) membre du Conseil de l'Europe ? », « Le Conseil de l'Europe et l'UE, une difficile cohabitation. ». Ces chapitres expliqueront les rivalités de pouvoir entre Etats, mais également leurs différentes conceptions quant à l'organisation et son rôle présent et à venir, en essayant de répondre à plusieurs interrogations : quels intérêts certains Etats trouvent-ils à s'impliquer davantage que d'autres au sein du Conseil de l'Europe ? Quelle est l'évolution de cette implication ? Quelles sont les intentions de la Fédération de Russie vis-à-vis du Conseil ? Quelle est l'évolution des relations entre le Conseil de l'Europe et l'UE ? Quelle est la part de rivalité institutionnelle par rapport à la part de coopération et pour quelles prérogatives ? Quel rôle jouent les représentations dans ces relations ? Et enfin, *last but not least*, quel avenir peut-on envisager à court, moyen et long terme pour cette organisation intergouvernementale dans la poursuite de la construction européenne en plein contexte de mondialisation ?

Première partie :

**De l'utilité du Conseil de l'Europe :
les principales représentations sur
l'organisation et son rôle.**

Chapitre I

« La belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin »

« Cette Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui est, il est vrai, antérieure à la conception des Six et qui, me dit-on, se meurt aux bords où elle fut laissée. »¹

Charles De Gaulle

C'est par cette formule assassine que le Général De Gaulle, alors président de la République française, a décrit l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, lors d'une conférence de presse le 15 mai 1962. Dans sa représentation métaphorique, il ne prenait en compte que l'Assemblée, pourtant cette représentation s'est rapidement propagée à l'ensemble du Conseil de l'Europe et a marqué durablement le personnel de l'organisation.

Le Général De Gaulle est assez prudent dans cette métaphore avec l'emploi du « me dit-on ». Il l'attribue au « on » que l'on imagine sans mal être ses conseillers en affaires européennes. Il convient cependant de replacer cette phrase dans son contexte, celui d'une prise de distance générale de la France, à partir de 1958 et de l'avènement de la V^{ème} République, avec l'ensemble des organisations internationales quelles qu'elles soient. Dans cette conférence de presse, la première cible du Général De Gaulle n'était pas l'Assemblée du Conseil de l'Europe, mais le projet d'élire les députés d'un Parlement de la Communauté Economique Européenne (CEE), dans un discours où De Gaulle s'oppose aux thèses supranationale ou atlantiste pour exposer sa vision d'une Europe des Etats.

Pourquoi De Gaulle utilise-t-il cette image d'une « Assemblée parlementaire qui se meurt sur les bords où elle fut laissée » ?

Cette représentation, formulée treize ans après la création du Conseil de l'Europe, trouve ses origines dans le compromis initial entre les Etats fondateurs de l'organisation, principalement entre diplomates français et britanniques, donnant naissance à une

¹ Conférence de presse du 15 mai 1962, Palais de l'Élysée. In : Charles De Gaulle, « Discours et messages ». Tome III: Avec le renouveau (1958-1962). Paris : Editions Plon, 1970, p.402-409. Cette conférence est également disponible sur le site luxembourgeois consacré à l'histoire de la construction européenne : European Navigator : <http://www.ena.lu/mce.cfm>

organisation intergouvernementale bien différente d'une union européenne intégrée qu'espérait les mouvements fédéralistes depuis la seconde Guerre Mondiale.

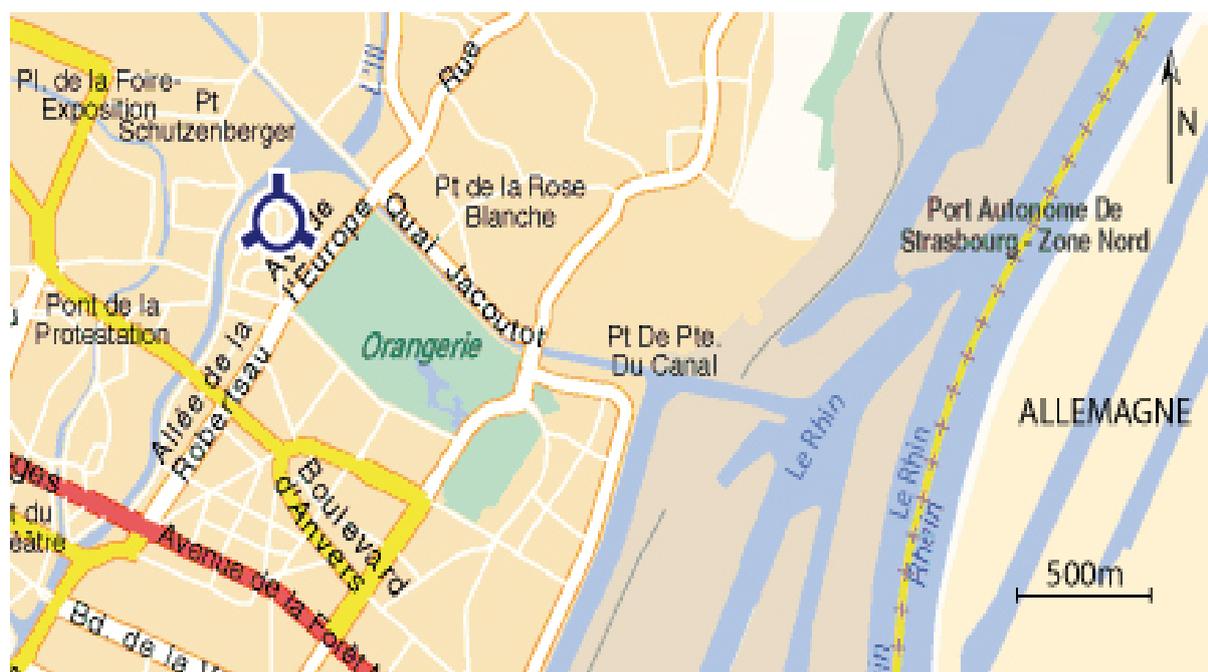
Plusieurs arrangements, négociés dans les difficiles tractations durant les mois précédant la création du Conseil de l'Europe, ont durablement marqué l'institution. Le choix de ne créer qu'une organisation intergouvernementale, comme le souhaitaient les Britanniques, dotée d'une simple assemblée « consultative » mais laissant tout le pouvoir décisionnel au Comité des Ministres, est lourd de conséquences, puisque certains des « Pères fondateurs » du Conseil de l'Europe créent, dans la foulée du Conseil, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) intégrée dès 1951.

Le choix même de la ville de Strasbourg, comme siège de l'organisation du Conseil de l'Europe, malgré la forte valeur symbolique de réconciliation franco-allemande de cette ville, disputée lors de trois conflits meurtriers entre la France et l'Allemagne en moins d'un siècle, a relevé d'une autre raison officieuse moins avouable : celle d'enterrer l'institution aux bords du Rhin. Surtout, le paradoxe entre des compétences très larges dévolues à l'organisation, dont seules sont exclues les compétences militaires, et le budget presque dérisoire du Conseil de l'Europe entrave, dès l'origine, son développement. Ces moyens budgétaires sont restés très modestes malgré une certaine augmentation dans les années 1990 avec les élargissements aux Etats d'Europe centrale et orientale. De plus, l'organisation ne dispose pas de fonds propres comme l'Union européenne (UE), et son financement est entièrement dépendant des Etats membres et de leur bonne volonté.

Enfin, le problème de la faible médiatisation du Conseil de l'Europe et de son action accentue cette représentation de « belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin ». Le Conseil de l'Europe est inconnu de l'immense majorité des Européens, hormis quelques catégories de la population, principalement des juristes, grâce à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Cour, des milieux médicaux grâce à la Pharmacopée européenne, et d'un certain nombre d'ONG... Ce désintérêt des média s'explique pour plusieurs raisons qui tiennent à la fois au mode de fonctionnement consensuel du Conseil, notamment de son Comité des Ministres, à la technicité des rapports et des conventions élaborés, mais aussi à l'ombre toujours croissante que lui a porté, depuis sa constitution, la CEE, puis l'UE.

Pour toutes ces raisons, la représentation lancée par De Gaulle, « cette Assemblée [...] qui se meurt aux bords où elle fut laissée », s'est généralisée à l'ensemble de l'institution, pour devenir, dans l'imaginaire collectif : « la belle qui sommeille sur les bords du Rhin ». L'image est d'autant plus forte que le Conseil de l'Europe est situé géographiquement à moins de 2 km du Rhin. **[Voir carte de localisation]**

La situation géographique du Conseil de l'Europe aux bords du Rhin



Emplacement du Conseil de l'Europe



Frontière entre la France et l'Allemagne

Source : Fond de carte provenant du site internet de Michelin : www.viamichelin.fr

I – Aux origines de cette représentation : une coopération intergouvernementale basée sur le consensus des Etats, et le choix de Strasbourg.

« La belle qui sommeille sur les bords du Rhin ». Cette représentation fait immédiatement penser au conte populaire de « la Belle au bois dormant », popularisé par Charles Perrault et les frères Grimm (ainsi que le film de Walt Disney). Le Conseil de l'Europe serait donc, comme la princesse, plongé dans un sommeil profond.

Cette représentation, très ancienne comparée à d'autres comme « l'Antichambre de l'Union européenne » (Chapitre II) ou « le défenseur des minorités et de leurs langues » (Chapitre V), trouve ses origines dans le compromis initial entre diplomates français et britanniques. Un compromis lui-même issu de la confrontation de différents projets géopolitiques pour l'Europe lors du Congrès de La Haye en mai 1948, juste un an avant la création du Conseil de l'Europe.

Dans l'histoire de la création du Conseil, si l'on garde le parallèle avec le conte de la Belle au bois dormant, les Britanniques ont joué le rôle de la fée Carabosse, et Strasbourg, siège de l'organisation, semble avoir été délibérément choisi pour être le château inaccessible entouré de bois et de ronces.

1 – Les rivalités d'influences franco/britannique.

1.1 Une Europe dévastée sous influence soviétique et américaine, un terreau pour les mouvements européens.

Il est impossible de concevoir la création du Conseil de l'Europe sans prendre en compte le contexte géopolitique de l'Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Après sept ans d'une guerre très meurtrière et sans précédent sur la majeure partie du territoire européen entraînant des pertes humaines et économiques considérables, la plupart des pays européens, vainqueurs et vaincus, sont ruinés. L'ensemble de l'Europe, à quelques rares exceptions près (Espagne, Portugal, Suisse, Suède), a été le théâtre de violentes opérations militaires atteignant le Don et la Volga en URSS.

Tous les Etats européens ont été plus ou moins impliqués dans la guerre et la plupart ont subi de lourdes pertes humaines, environ quarante millions de morts en Europe, et des

destructions matérielles considérables. De nombreuses régions sont complètement détruites. Certaines villes sont rasées comme Dresde en Allemagne, Coventry au Royaume-Uni, Varsovie en Pologne, Stalingrad en URSS...etc. Sans établir de bilan exhaustif, les chiffres sont impressionnants. Les immeubles de la Ruhr ont été détruits à 70%. Près de 40% de la capacité de production de la Pologne et de la Yougoslavie ont disparu. Six millions de maisons, 70 000 villages, et 1700 villes ont été détruits en URSS. En France, 80% des installations portuaires ont disparu².

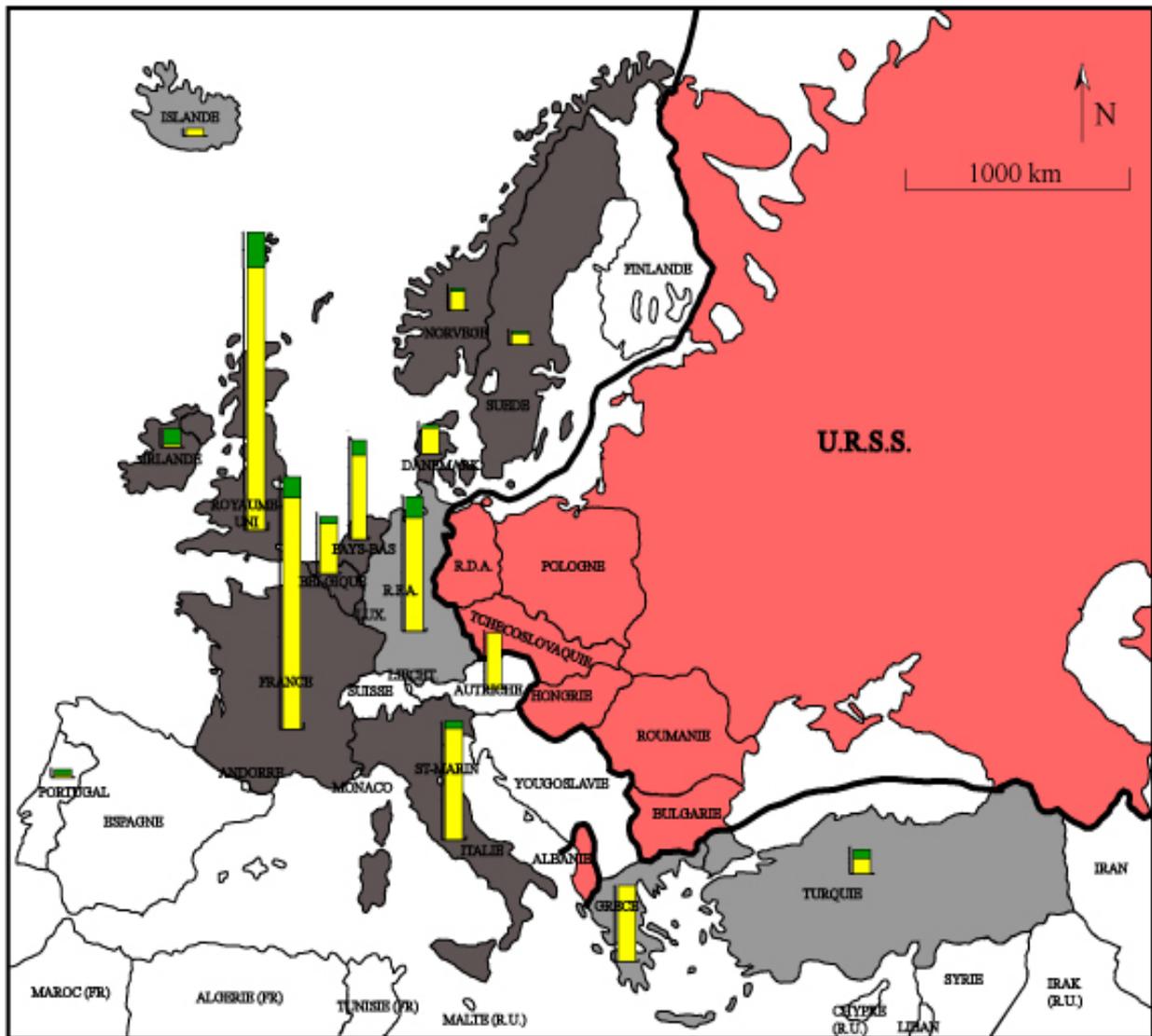
Dans cette Europe où tout est à reconstruire, les anciennes puissances européennes perdent de leur influence, perte accentuée par le début de la décolonisation, au profit des deux grands vainqueurs, les Etats-Unis et l'URSS, qui révèlent au grand jour leurs antagonismes de plus en plus exacerbés. La nécessité d'une rapide reconstruction, la critique des nationalismes considérés comme fauteurs de guerre, la mainmise de l'Union soviétique sur toute la moitié orientale de l'Europe, et la volonté d'éviter de nouvelles guerres en Europe, profitent aux « mouvements européens » qui se développent et multiplient les initiatives dans l'immédiat après-guerre.

De manière générale, la Seconde Guerre mondiale a profondément remodelé le paysage politique. Les partis très nationalistes et conservateurs, de droite traditionnelle, disparaissent au profit de partis membres de la démocratie chrétienne. Et les partis qui ont œuvré contre la montée du fascisme avant la guerre, mais également dans la résistance pendant la guerre, sont considérablement renforcés après la guerre, principalement le *Parti Communiste*, et dans une moindre mesure, le *Parti Socialiste*. Les gouvernements de la plupart des pays européens se retrouvent confrontés à des difficultés politiques, économiques et sociales. Pour les pays de l'Europe occidentale, ces difficultés conduisent à une forte instabilité politique avec de fréquentes crises intergouvernementales.

Cette instabilité inquiète au plus au point les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni, qui craignent un basculement des Etats européens du côté de l'Union soviétique. Les Etats-Unis apportent alors une importante aide économique par le Plan Marshall à tous les Etats européens qui le souhaitent. **[Voir carte]**

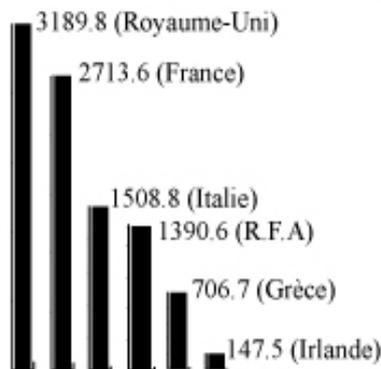
² J.P. Azema, R. Benichi, D. Giroto, T. Haziza, *Histoire : le Monde de 1939 à nos Jours*, (Livre d'Histoire pour Lycées - Terminales), Collection J. Marseille, Paris : Editions Nathan, 1998 – 357p.

Les pays fondateurs du Conseil de l'Europe sous assistance économique du Plan Marshall de 1948 à 1952



© Thibault Courcelle, 2006

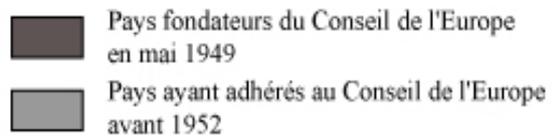
Assistance économique du Plan Marshall : (en millions de dollars de l'époque)



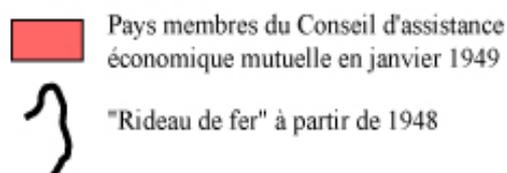
Nature de l'assistance économique :



Pays membres du Conseil de l'Europe :



La création d'un contreponds soviétique au Plan Marshall :



Sources : Encyclopédie gratuite sur internet :

http://fr.wikipedia.org/wiki/Plan_Marshall

Site du Conseil de l'Europe :

http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/Etats_membres/default.asp

Les pays bénéficiaires créent alors l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) à Paris le 16 avril 1948, afin d'assurer la mise en oeuvre d'un programme de relèvement commun et, en particulier, de superviser la répartition de l'aide américaine. Seuls les pays d'Europe occidentale, dix-huit au total, qui n'étaient pas sous influence soviétique, ont accepté cette aide et créé l'OECE, parmi lesquels les dix futurs Etats fondateurs du Conseil (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), ainsi que les quatre Etats qui intègrent le Conseil avant 1952 (Grèce, Islande, Turquie, République fédérale allemande). Les Etats fondateurs du Conseil et les premiers Etats membres sont donc fortement dépendants financièrement de l'aide américaine du Plan Marshall pour leur reconstruction.

Le Coup de Prague le 12 mars 1948, avec lequel les communistes s'emparent définitivement du pouvoir en Tchécoslovaquie, accentue les tensions internationales. Six Etats, la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg adoptent en réaction le Traité de Bruxelles, le 17 mars, dans lequel ils s'assurent d'une défense collective en cas d'agression. Les Etats-Unis encouragent cette alliance et soutiennent financièrement les mouvements proeuropéens, comme le rappelle M. Bruno Haller, secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de 1996 à 2006 :

« Les Etats-Unis ont fortement financé au départ les mouvements européens. Il y a eu des discussions pendant et après la guerre entre les Américains et les Britanniques, notamment Churchill et Roosevelt, et il y avait un soutien très fort aux Etats-Unis en faveur de l'unification européenne. »³

Il est difficile de savoir précisément à quelle hauteur les Etats-Unis se sont financièrement impliqués dans les mouvements européens, mais ils se sont mobilisés en faveur de ces mouvements et du Congrès de l'Europe de 1948 pour lutter contre le communisme. M. Kayaw Karaca, journaliste turc spécialiste des questions européennes pour la chaîne de télévision *NTV Turquie*, s'est fortement intéressé à cette implication des Etats-Unis dans le processus d'unification européenne :

« La raison principale était la lutte contre le communisme. La 2^{nde} Guerre Mondiale se termine en 1945, et dans la période de reconstruction de l'Europe, pour les vainqueurs britanniques et américains, l'idée était surtout de créer un bloc libéral proaméricain face à la menace soviétique. Des documents des archives britanniques montrent qu'il y a la main

³ Entretien avec M. Bruno Haller le 14 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. M. Haller était directeur de cabinet du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de 1984 à 1989, puis secrétaire général adjoint de l'Assemblée parlementaire de 1989 à 1996, puis élu secrétaire général de l'Assemblée parlementaire pour deux mandats consécutifs de 1996 à janvier 2006.

américaine dans la création du Conseil de l'Europe. Les Américains l'ont financé via la Turquie, via certaines fondations qui dépendent de leurs filiales. Ils ont beaucoup financé tous les mouvements européens. Ces archives britanniques montrent que la Turquie est allée à Washington pour chercher du soutien, afin de tenir le Congrès de la Haye en 1948 qui a précédé la création du Conseil de l'Europe. Les Américains ont profité de ce vent européen et le Conseil de l'Europe est une idée clairement anglo-américaine. »⁴

Cette omniprésence des Etats-Unis dans les affaires européennes est liée à un objectif géopolitique clair : empêcher à tout prix que l'Europe occidentale divisée soit la cible de Staline, alors même que l'URSS, sous l'impulsion de l'Armée rouge, a fait basculer tous les régimes d'Europe centrale et orientale dans le giron soviétique. Mme Marie-Thérèse Bitsch, historienne spécialiste de l'intégration européenne, explique la stratégie des Etats-Unis et leur façon d'agir :

« Il est clair que les Etats-Unis ont beaucoup financé le Mouvement européen au moins jusqu'au milieu des années 1950 car à l'époque, les Américains et les Européens pensaient que le Mouvement européen pouvait être influent. Leur intérêt était évident dans le contexte de la Guerre froide, où, dans leur vision géopolitique, l'Europe occidentale était la barrière contre le communisme.

Le financement se faisait par toutes sortes de biais, il y avait aussi des personnalités invitées aux Etats-Unis, afin de former un peu les esprits à la culture américaine. Il y a donc une forte influence culturelle, et une influence politique qui s'engouffre par le culturel. Les Etats-Unis n'hésitent d'ailleurs pas à dire que l'Europe leur est utile au moins jusqu'en 1962, et se sont plusieurs fois montrés plus proeuropéens que les Britanniques. C'est une perspective géopolitique forte. Lorsque le traité de Rome est préparé et signé en 1957, les Américains le soutiennent alors que les Anglais restent dehors. Même si politiquement, ils comprennent que le Marché commun peut être parfois une gêne ou une concurrence. »⁵

Fort de ce soutien financier, les mouvements pro-européens, issus de plusieurs tendances, se structurent dès la fin de la guerre, sous l'influence de fortes personnalités. Winston Churchill est la plus emblématique d'entre toutes. Il est le premier à utiliser le terme de « Conseil de l'Europe » dans une lettre adressée à son cabinet de guerre au mois d'octobre 1942 : « Je crois que la famille européenne peut agir de façon unie à l'intérieur d'un conseil de l'Europe »⁶. Le contexte n'était pourtant pas à l'optimisme, puisque la décisive bataille de Stalingrad battait alors son plein en faveur des forces de l'Axe. Lors d'un fameux discours à l'université de Zurich le 19 septembre 1946, alors qu'il n'est plus premier ministre, Churchill propose de créer les « Etats-Unis d'Europe », et en janvier 1947, un groupement de

⁴ Entretien avec M. Kayaw Karaca le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁵ Entretien avec Mme Marie-Thérèse Bitsch le 20 octobre 2005 à Strasbourg.

Mme Bitsch est professeur d'histoire contemporaine à l'Institut des Hautes Etudes Européennes de l'Université Robert Schuman à Strasbourg. Elle est notamment l'auteur de *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne : Editions scientifiques européennes, Collection Euroclio, 1997, 376p.

⁶ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, janvier 2006 - p.17

personnalités britanniques inspirées par Churchill crée l'*United Europe Movement*. Leur but est d'institutionnaliser une coopération intergouvernementale européenne sans délégation de souveraineté.

Le comte autrichien Richard de Coudenhove-Kalergi est également l'un des principaux protagonistes des mouvements européens. Engagé très tôt dans le combat pour une Europe unie avec la publication de son ouvrage *Panuropa* dès 1923, il crée l'*Union parlementaire européenne* en mai 1947 à Gstaad en Suisse avec une vingtaine de parlementaires de différents Etats européens. Leur objectif est d'élaborer une constitution pour l'Europe et de créer une « Fédération européenne » dans le cadre des Nations-Unies.

Dans la même période, plusieurs personnalités parmi lesquelles les français Henri Frenay et Alexandre Marc, le suisse Denis de Rougemont, et l'italien Altiero Spinelli, fondent en décembre 1946 l'*Union européenne des fédéralistes* à Bâle en Suisse. Leur but est de créer une « Fédération Européenne » dotée d'un gouvernement supranational fédéral, d'une assemblée élue au suffrage universel direct, et d'une cour de justice⁷.

Enfin, est créée en mars 1947 la *Ligue européenne de coopération économique* par Van Zeeland à Bruxelles en Belgique, dans le but de favoriser le rapprochement économique et culturel des Etats européens par la coopération.

Toutes ces associations proeuropéennes se veulent à la fois laboratoires d'idées, mouvements de propagande et groupes de pression capables d'agir sur les gouvernements.

La divergence des projets géopolitiques proposés par les mouvements européens n'empêche pas une convergence de vue sur la nécessité d'amplifier la campagne de propagande en faveur de l'unité européenne. Un proche de Churchill, Duncan Sandys monte, en 1947, un comité de liaison entre ces quatre principales formations militant en faveur de l'Europe unie. Ce comité se transforme en *Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne* en décembre 1947 et décide de la tenue d'un congrès pour l'Europe à La Haye en mai 1948.

1.2 Le Congrès de La Haye en mai 1948 devient le « Congrès de l'Europe ».

Du 7 au 10 mai 1948, un congrès est organisé à La Haye par différents mouvements proeuropéens unis au sein du *Comité international de coordination des mouvements pour*

⁷ Informations provenant de Lubor Jilek, « Projets d'Assemblée européenne en 1946-1948, rôle des associations militantes », *In* : Marie-Thérèse Bitsch, *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, op. cit. – pp.17 à 37

l'unité européenne. Cette opération de propagande, en vue de galvaniser l'opinion publique sur la nécessité de l'union européenne est un succès. Le congrès rassemble, sous la présidence de Winston Churchill, plus de 750 délégués de dix-sept pays, soit l'ensemble des Etats d'Europe occidentale, ainsi que la Turquie, mais sans le Portugal. Ces délégués sont principalement des hommes d'Etat (une soixantaine de ministres ou d'ex-ministres sont présents), des parlementaires (deux cents députés présents), des philosophes, des syndicalistes, des journalistes, des banquiers, des industriels, et des religieux. Les principales délégations viennent de France, de Grande-Bretagne, de Belgique, des Pays-Bas, d'Italie et d'Allemagne. Le congrès comprend également de nombreuses délégations d'observateurs en provenance de Finlande, d'Espagne, des Etats-Unis, et du Canada, mais aussi une trentaine d'exilés de Bulgarie, de Hongrie, de Pologne, de Roumanie, de Tchécoslovaquie et de Yougoslavie, soit de toute l'Europe centrale.

Le Congrès de La Haye se tient dans un contexte de crainte généralisée des Etats les uns par rapport aux autres, faisant la part belle aux représentations antagonistes. La période de l'après-guerre est marquée par une crainte réciproque de la France et de l'Allemagne, par la crainte de l'Angleterre et de ses colonies de voir l'Europe se dresser contre leurs intérêts, par la crainte de l'Europe occidentale et des Etats-Unis de voir l'URSS s'étendre jusqu'aux rives de la Méditerranée et de l'Atlantique, par la crainte également de l'URSS d'un redressement de l'Allemagne, lui permettant de se lancer de nouveau à la conquête des riches terres de l'Ukraine et du pétrole du Caucase. Les mouvements européens profitent de ce climat de méfiance générale pour imposer l'idée que seule une union européenne permettrait d'éviter de nouveaux conflits.

Tous les participants à ce congrès ont fait part de l'enthousiasme qui y régnait. Pourtant, malgré cet enthousiasme, d'énormes divergences concernant le projet d'union européenne opposent les participants, ainsi que les Etats. Le quotidien *Le Monde* analyse, en plein congrès, ces oppositions :

« M. Ramadier a fait entendre lui aussi la voix de la prudence, demandant au congrès comme M. Churchill d'appuyer les gouvernements plutôt que de vouloir faire une sorte de « révolution fédéraliste ». Mais on doit constater que leurs paroles de bon sens ont suscité quelque irritation chez les fédéralistes idéalistes, chez les « purs », tels que le comte Coudenhove-Calergi et le docteur Brugmans.

Ainsi les délégués du congrès semblent s'être divisés en deux groupes : l'un soutenant l'appel churchillien pour la consolidation de l'Europe avant sa fédération, l'autre appuyant la demande de fédération immédiate et totale suggérée par le Hollandais Brugmans. Et il est à noter que le discours ardent de ce dernier en faveur d'un super-Etat européen jetant bas toute souveraineté nationale fut aussi vigoureusement applaudi que celui de M. Churchill. Ces

divisions au sein des quatre mouvements réunis à La Haye ne faciliteront guère les travaux des commissions ni le vote des résolutions à prendre dans le domaine politique, économique et culturel. »⁸

Malgré cet affrontement entre les partisans de l'Europe supranationale, auxquels s'est ralliée la France, et ceux d'une simple coopération intergouvernementale, conduits par le Royaume-Uni, quelques positions communes sont adoptées sous forme de résolutions politique, économique, culturelle, et d'une déclaration à la fin du congrès. Dans cette déclaration intitulée « Message aux Européens », les participants au congrès affichent quatre grandes priorités :

« 1) Nous voulons une Europe unie, rendue dans toute son étendue à la libre circulation des hommes, des idées et des biens.

2) Nous voulons une Charte des Droits de l'Homme, garantissant les libertés de pensée, de réunion et d'expansion, ainsi que le libre exercice d'une opposition politique.

3) Nous voulons une Cour de Justice capable d'appliquer les sanctions nécessaires pour que soit respectée la Charte.

4) Nous voulons une Assemblée Européenne, où soient représentées les forces vives de toutes nos nations. »⁹

Sur le plan militant, la principale conséquence du congrès de La Haye, appelé officiellement « Congrès de l'Europe », est la création du *Mouvement européen* le 25 octobre 1948 à Bruxelles. Cette association est créée à partir du *Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne*, et se dote de Winston Churchill comme président. Le *Mouvement européen* vise alors à coordonner l'action des différentes organisations internationales déjà constituées et à les représenter auprès des gouvernements. L'association, qui représente à la fois les partisans de l'Europe supranationale et ceux de la coopération intergouvernementale, étudie les problèmes politiques, économiques, techniques et culturels posés par l'union de l'Europe, mais son rôle est aussi d'informer et de mobiliser l'opinion publique en faveur de la construction européenne. Ses premiers présidents d'honneur sont Léon Blum, Alcide De Gasperi, Paul-Henri Spaak, Robert Schuman, Richard Coudenhove-Kalergi et Konrad Adenauer.

Sur le plan officiel, la principale conséquence du congrès de La Haye est la création du Conseil de l'Europe, à peine un an après la tenue du congrès, le 5 mai 1949, suite à de difficiles tractations franco-britanniques.

⁸ « Le Congrès de La Haye », *Le Monde*, 9 et 10 mai 1948 - p. 1

⁹ « Message aux Européens » sur le site du *Mouvement Européen* : http://www.europeanmovement.org/fr/historique_message1948.cfm

1.3 La création du Conseil de l'Europe : une victoire des diplomates britanniques sur les français.

Suite au Congrès de La Haye, qui a révélé la montée en puissance du courant d'opinion européiste, les gouvernements, dont plusieurs représentants étaient présents au congrès, réagissent assez rapidement à commencer par la France. Dans un contexte géopolitique où la tension s'est fortement accrue entre l'URSS et les Etats-Unis avec le blocus de Berlin par Staline à partir du 23 juin 1948, et le pont aérien décidé par Truman pour ravitailler la ville, le ministre des Affaires étrangères français, Georges Bidault, propose de créer, le 20 juillet 1948, une union économique et douanière avec les Etats européens qui le souhaitent, ainsi qu'une assemblée européenne. Sa proposition est rejetée par le ministre britannique des Affaires étrangères, Ernest Bevin, mais elle est reprise peu de temps après par Robert Schuman, qui succède à Bidault au poste de ministre français des Affaires étrangères.

M. Schuman souhaite surtout intégrer l'Allemagne occidentale dans une organisation européenne susceptible d'endiguer le nationalisme allemand. Il défend le projet d'une intégration supranationale avec une assemblée élue démocratiquement. La proposition de Schuman est alors soutenue par la Belgique et son ministre des Affaires étrangères, Paul-Henri Spaak, mais elle se heurte au refus du Royaume-Uni. L'historienne Marie-Thérèse Bitsch explique le positionnement et la stratégie britannique :

« Les Britanniques jugent le projet prématuré et incompatible avec les relations privilégiées qui les lient aux Dominions. Londres, où l'on considère que la meilleure forme de coopération se passe parfaitement d'une Assemblée, mène alors une sorte de politique d'obstruction, en multipliant les demandes d'explication, en se dérochant à la discussion et en faisant des contre-propositions en faveur d'un organisme formé de représentants des gouvernements se réunissant une fois par an. »¹⁰

Les difficiles négociations se déroulent à Paris et Londres, principalement entre diplomates britanniques et français de septembre 1948 à janvier 1949. Mais si Robert Schuman peut compter sur le soutien du ministre des Affaires étrangères de Belgique, Paul-Henri Spaak, son homologue britannique, Ernest Bevin, est soutenu dans ses propositions par les ministres des Affaires étrangères du Luxembourg et des Pays-Bas.

Pour éviter un échec total des négociations entre ces cinq Etats, Schuman et Spaak font d'importantes concessions à Bevin. En janvier 1949, ils décident de mettre en place une institution nommée « Conseil de l'Europe » selon le souhait de Churchill et Bevin, et non

¹⁰ Marie-Thérèse Bitsch, « La mise en place du Conseil de l'Europe », *In* : *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles : Editions Complexe, 5^{ème} éd. 2008 – pp.49 et 50.

« Union européenne » comme le souhaitait Schuman. Cette appellation de « Conseil de l'Europe » traduit la volonté britannique de limiter d'emblée l'influence de l'organisation. Le terme de « Conseil » induit qu'il s'agit d'une organisation qui donne des avis ou des recommandations aux Etats sur ce qu'il convient de faire. Alors que le terme d'« union » implique une association plus soudée des Etats avec une connotation de supranationalité.

Le chef de la délégation britannique chargée de négocier les accords européens, Hugh Dalton, fortement opposé aux thèses fédéralistes, avait même proposé d'appeler l'assemblée « Conférence », et le Conseil de l'Europe « Comité de l'Europe », mais sa proposition avait été vivement rejetée par la France¹¹. Cette dénomination aurait profondément affaibli la future organisation, car un « comité » est en général un groupe restreint avec peu de prérogatives, et une « conférence » est une réunion de représentants directs des Etats qui n'ont pas la liberté d'expression des parlementaires. Robert Schuman a tenté d'imposer jusqu'au bout des négociations, le terme d'« union européenne », mais minoritaire, il accepte finalement, le 4 mai, le terme de « Conseil de l'Europe ».

En mars 1949, lorsque l'essentiel de l'accord franco-britannique est déjà réalisé avec la participation de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg, cinq autres Etats s'ajoutent aux négociations : le Danemark, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et la Suède. Une « Conférence préparatoire des Dix » se réunit alors du 28 mars au 14 avril pour rédiger le projet de statut du Conseil de l'Europe. Puis une Conférence sur la création d'un Conseil de l'Europe se tient au Palais de Saint-James à Londres du 3 au 5 mai 1949. Le Statut de l'organisation est signé le 5 mai, puis entre en vigueur le 3 août 1949, à la date du dépôt par le Luxembourg du septième instrument de ratification auprès du gouvernement du Royaume-Uni.

Le Conseil de l'Europe est doté de deux organes : un Comité des Ministres, composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres, et une Assemblée consultative subordonnée au Comité des Ministres. Les Britanniques ont réussi à imposer aux Français, avec le Conseil de l'Europe, un organe intergouvernemental qui détient l'essentiel du pouvoir de décision. Il est seul compétent pour agir et décider au nom du Conseil de l'Europe. En théorie, chaque Etat possède une voix au Comité des Ministres, et la procédure de vote des résolutions est à la majorité des deux tiers. Mais en pratique, le Comité des Ministres ne vote pas et c'est la politique du consensus qui prévaut.

L'Assemblée consultative est une concession des Britanniques aux Français, à condition d'être conçue comme un organe purement consultatif. Elle constitue néanmoins la

¹¹ Marie-Anne Engelbel, « La Belgique et les débuts du Conseil de l'Europe », In : Marie-Thérèse Bitsch, *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, op. cit. – pp.63 et 64

première assemblée européenne du continent, mais n'a pas de pouvoir direct sur l'action du Conseil de l'Europe et, à l'origine, n'était pas maîtresse de son ordre du jour.

Les compétences du Conseil de l'Europe sont également très limitées, dans les statuts même de l'organisation, il est précisé, dans l'article 1^{er}, que :

« a) Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.

b) Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

c) La participation des membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties.

d) Les questions relatives à la défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe. »¹²

Les buts assignés au Conseil de l'Europe sont donc très généraux et les domaines très variés, puisqu'à l'exception de la défense, l'organisation peut agir dans tous les domaines. Si les Etats ont sorti la défense de la compétence du Conseil, c'est parce que certains d'entre eux sont déjà membres de l'Alliance atlantique, et d'autres, les Etats scandinaves, observent une stricte neutralité vis-à-vis de l'URSS. D'autre part, sur le plan économique, le Conseil de l'Europe peut certes en discuter, mais n'a aucune initiative à prendre puisqu'il ne doit pas déborder sur le domaine de l'OECE, afin de ne pas « altérer » la contribution de ses Etats membres à cette organisation. Le Conseil de l'Europe n'a pas non plus vocation à s'occuper de questions de politique étrangère puisqu'en période de Guerre froide, elles étaient intrinsèquement liées aux questions de défense pour le camp occidental. Son champ d'action est donc, dès le départ, très limité malgré des compétences très larges, puisque l'organisation n'avait pas vocation à s'occuper des principaux problèmes liés au contexte géopolitique de la Guerre froide. Ce compromis originel explique en grande partie la représentation du Général De Gaulle sur cette assemblée qui « se meurt aux bords où elle fut laissée ». Une représentation qui provient de la nature et du mode de fonctionnement du Conseil de l'Europe, décrits par M. Pierre Gerbet, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris :

« On peut dire sans plaisanter que le Conseil de l'Europe a souffert de paralysie congénitale : il était créé pour ne pas fonctionner ou du moins pour ne s'occuper que de domaines relativement secondaires par rapport aux enjeux et pour le faire sous la surveillance

¹² Statut du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/001.htm>

étroite du Comité des ministres. Et si le Comité des ministres approuve une résolution votée par l'Assemblée, cette résolution n'engage pas les gouvernements eux-mêmes, elle est envoyée à chacun des gouvernements membres du Conseil de l'Europe et c'est à eux ensuite à jouer. Alors, soit ils ne donnent pas suite, soit ils acceptent de rentrer en négociation pour conclure une convention intergouvernementale qui sera appliquée par la suite uniquement par les Etats qui l'acceptent. »¹³

Les limites et les compétences du Conseil de l'Europe sont donc très étroites, et le fonctionnement intergouvernemental, avec le droit de veto concédé de facto pour les Etats membres au sein du Comité des Ministres avec la politique du consensus, est considéré comme une « paralysie congénitale » [Voir schéma]. Les compétences de l'organisation sont également qualifiées de « résiduelles » par M. Jean-Philippe Bozouls, ancien directeur de la communication du Conseil de l'Europe :

« Je crois fondamentalement que le Conseil de l'Europe, pratiquement dès sa naissance, s'est trouvé *de facto* dans des compétences résiduelles. Il a fait sa niche sur cette « résidualité ». Il y a encore quelques nostalgiques, et de moins en moins, du *Mouvement européen*, de l'agitation du congrès de La Haye, pour imaginer que le Conseil de l'Europe avait une vocation d'intégration européenne. Pour moi, les droits de l'homme, la démocratie, et l'Etat de droit, sont des compétences résiduelles, sans aucune dévalorisation de ma part, au contraire. La stratégie intergouvernementale, beaucoup trop lente, ne correspondait pas aux besoins qui étaient ceux des Pères fondateurs. Et ils ont lancé une autre logique dès 1950 avec la création de la CECA. Avec cette logique d'intégration, pour le Conseil de l'Europe, c'était fini. »¹⁴

Pourquoi les Français ont-ils fait autant de concessions aux Britanniques avec la création du Conseil de l'Europe, en ne lui laissant que des compétences « résiduelles » dans un fonctionnement intergouvernemental « paralytique » ? Afin de créer une institution européenne coûte que coûte et d'éviter un échec, selon Mme Bitsch :

« Pour Robert Schuman, c'est un demi-échec, mais il a voulu faire des concessions pour ne pas courir à l'échec total qui aurait provoqué des déceptions en Europe et aux Etats-Unis et pour ne pas risquer la rupture avec le Royaume-Uni dont la présence paraissait indispensable, y compris pour faire contrepoids à une Allemagne en train de se relever. »¹⁵

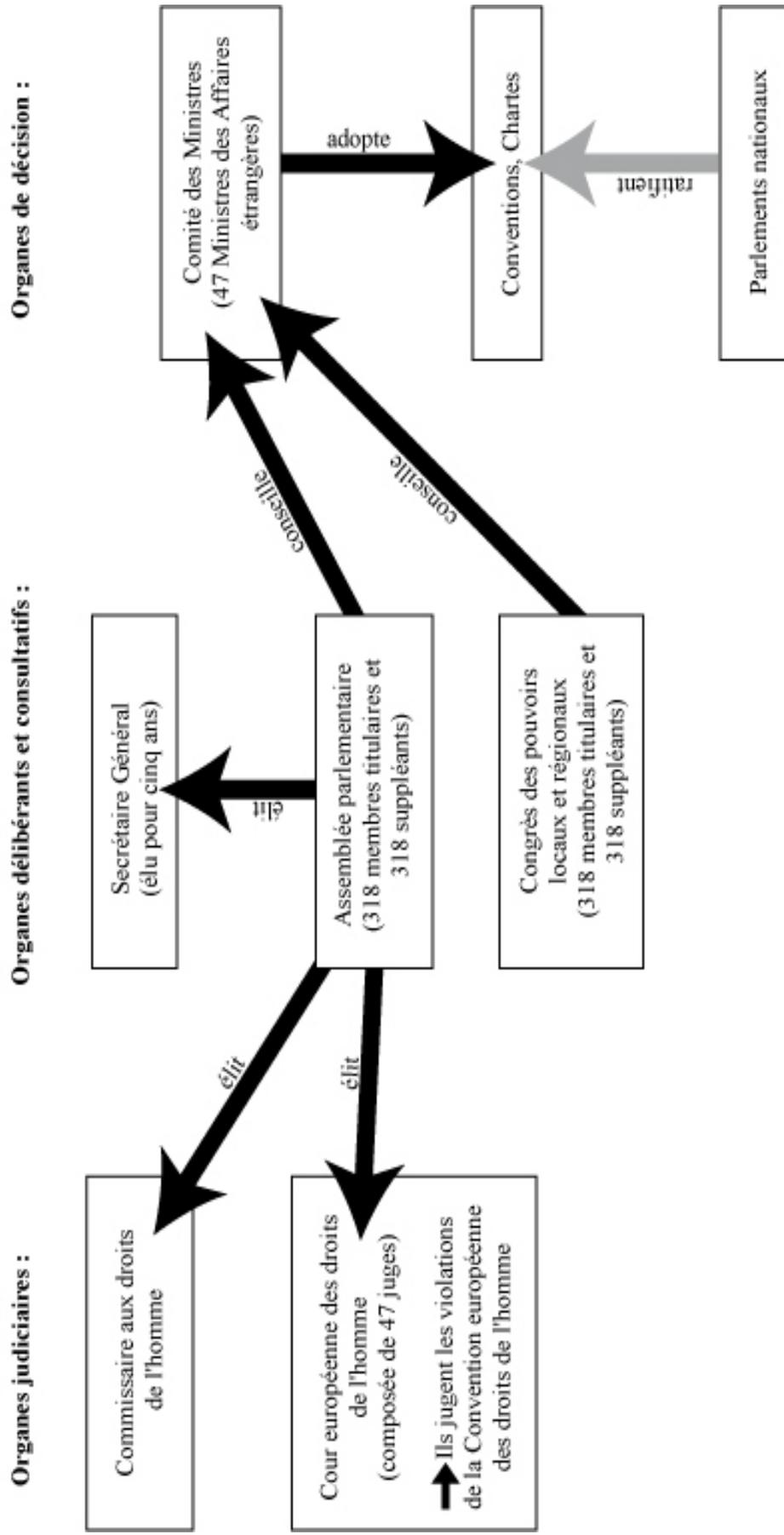
Le jugement du général Charles De Gaulle est encore plus sévère que celui de Schuman, à peine deux ans après la création du Conseil de l'Europe en 1951 :

¹³ Interview de Pierre Gerbet par Etienne Deschamps pour le Centre Virtuel pour la Connaissance de l'Europe (CVCE), le 23 janvier 2004. Disponible sur le site European Navigator : <http://www.ena.lu/mce.cfm>

¹⁴ Entretien avec M. Jean-Philippe Bozouls le 28 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. M. Bozouls est secrétaire de la chambre des pouvoirs locaux du Congrès. Il fut précédemment conseiller spécial de Catherine Lalumière de 1989 à 1994, puis a travaillé dans le domaine de la coopération culturelle, des pouvoirs locaux, puis au sein de la direction de la communication, dont il fut deux années le directeur.

¹⁵ Marie-Thérèse Bitsch, « La mise en place du Conseil de l'Europe », op. cit. – pp.52 et 53

Le mode de fonctionnement du Conseil de l'Europe et de ses différents organes en 2007



« Néanmoins, nous avons dit, et nous disons toujours : il faut que la confédération européenne se fasse. Il faut que l'Allemagne y entre pourvu que cette confédération ait une consistance, des pouvoirs, une structure solide. Au lieu de cela, qu'a-t-on fait ? Vous le voyez tous. On a fait des caricatures. On a fait le Conseil de l'Europe qui, hélas, n'est pas autre chose. »¹⁶

Pourtant, si la France a accepté, en 1949, de créer cette organisation, qualifiée de « caricature » par De Gaulle, c'est en grande partie parce que les Britanniques ont concédé aux Français que le poste de premier Secrétaire Général soit confié à un français, le diplomate Jacques Camille Paris (de 1949 à 1953), et surtout, ont proposé que le siège de l'organisation soit fixé, en France, à Strasbourg. Le choix de cette ville relevait à la fois de raisons officielles et officieuses de la part des Britanniques.

2 - Le choix de la ville de Strasbourg comme siège de l'organisation : un symbole ou une volonté délibérée d'enterrer le Conseil de l'Europe ?

2.1 La version officielle : le symbole de la réconciliation franco-allemande.

Le choix de la ville de Strasbourg a été la plus grande concession faite par les diplomates britanniques aux français, au point d'être inscrit dans le statut du Conseil de l'Europe, ce qui n'est pas le cas des autres organisations internationales. L'article 11 du statut stipule, dans les dispositions générales, que « Le siège du Conseil de l'Europe est à Strasbourg »¹⁷. En choisissant Strasbourg, les Britanniques ont mis en avant la forte valeur symbolique d'une réconciliation franco-allemande. Lors de l'élaboration de l'article 11, durant la Conférence de Londres le 3 mai 1949, Ernest Bevin, ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni, a défendu son choix de Strasbourg aux autres ministres¹⁸, comme un choix destiné à la population européenne, afin qu'elle se représente l'organisation comme un symbole de paix et de réconciliation. Cet argument est réitéré officiellement par M. Bevin à l'occasion de la signature du Statut du Conseil de l'Europe à Londres le 5 mai 1949¹⁹.

¹⁶ Discours de clôture du Conseil national du *Rassemblement Pour la France (RPF)* à Saint-Mandé le 4 novembre 1951, provenant du site consacré à De Gaulle : <http://gaullisme.free.fr/GEIACED.htm>

¹⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/001.htm>

¹⁸ Compte-rendu de la Conférence sur la création d'un Conseil de l'Europe, tenue au Palais de Saint-James à Londres du 3 au 5 mai 1949, portant sur la question du siège de l'organisation, *In* : *European Navigator*, op. cit.

¹⁹ Florence Benoît-Rohmer et Heinrich Klebes, *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2005 - p.26

De 1870 à 1945, la ville de Strasbourg a effectivement été l'un des enjeux fondamentaux des trois guerres qui ont opposées l'Allemagne à la France, et les Strasbourgeois ont, dans cette période, changé cinq fois de nationalité. Ainsi, dès l'été 1870, la ville qui était sous la souveraineté de la France depuis 1681, fut assiégée et en grande partie détruite par les troupes badoises, puis l'Alsace-Lorraine fut annexée à l'Empire allemand jusqu'en 1918. La ville se développe et se modernise alors rapidement, et devient une grande ville industrielle et commerciale. Après la Première Guerre mondiale, où Strasbourg fut relativement épargnée, l'Alsace-Lorraine revient de nouveau à la France, qui marque son territoire avec une politique de francisation de la ville. Durant la Seconde Guerre mondiale, l'Alsace est à nouveau annexée à l'Allemagne, qui applique une politique de germanisation très dure, avec interdiction d'employer le français, changement du nom des rues et de familles à consonance française. Mais Strasbourg est libérée en novembre 1944 par les troupes du Général Leclerc et l'Alsace-Lorraine revient dans le giron de la France.

Fortement marquée par trois guerre en moins d'un siècle, et par l'influence de deux cultures, française et allemande, il est indéniable que le choix de Strasbourg comme siège du Conseil de l'Europe a alors une très forte valeur symbolique d'espoir en la réconciliation franco-allemande. D'autant plus que les dix Etats fondateurs de l'organisation envisagent une adhésion rapide de la République fédérale d'Allemagne (RFA). La RFA devient membre associé le 13 juillet 1950 et membre de plein droit du Conseil de l'Europe le 2 mai 1951.

Les Strasbourgeois accueillent d'ailleurs très favorablement la nouvelle organisation lors de son inauguration en août 1949. Le 10 août, une foule d'habitants s'est rassemblée devant l'université qui accueille la première session de l'Assemblée, ainsi que les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats fondateurs. Le 12 août, Winston Churchill prononce un discours sur la Place Kleber devant une foule estimée à 25000 personnes très enthousiastes²⁰. M. Peter Smithers, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de 1964 à 1969, fut d'abord parlementaire au sein de l'Assemblée consultative de 1952 à 1956, et se souvient avec beaucoup de nostalgie des premières réunions entre personnalités à Strasbourg :

« Les réunions à Strasbourg se tenaient dans un climat d'euphorie. Tous les présents étaient par définition convaincus que l'unification de l'Europe sous une forme ou une autre était d'une importance vitale et nous formions véritablement une bande d'amis, d'enthousiastes, oeuvrant ensemble, du mieux que nous pouvions, face à de considérables difficultés. C'était une époque passionnante, et, en plus, il y avait la merveilleuse ambiance strasbourgeoise : les cafés, la bonne chère, et tout le reste. Il y avait le grand restaurant Valentin Sorg, avec ses deux salles en rez-de-chaussée où, à droite, on pouvait voir Spaak et

²⁰ Edouard Bonnefous, *L'Europe en face de son destin*, Paris : Editions des PUF, 1952 - p.123

Schuman avec quelque autre convive, et à gauche, tout un tas de gens, débattant, autour d'une choucroute arrosée de vin d'Alsace, des grandes questions européennes. C'était formidable, c'était passionnant. »²¹

L'argument du symbole de la réconciliation franco-allemande pour le choix de la ville de Strasbourg a été très bien perçu par la population européenne en général, et strasbourgeoise en particulier. Le même argument est ensuite utilisé pour fixer le siège de l'Assemblée commune de la CECA en septembre 1952 à Strasbourg, puis du Parlement européen de la CEE. Pourtant, ce choix de Strasbourg proposé par les Britanniques pour le Conseil de l'Europe, avait aussi d'autres raisons officieuses moins avouables et moins connues que celles de la réconciliation franco-allemande.

2.2 La version officieuse : un enterrement souhaité par les Britanniques.

Strasbourg est une des rares villes au monde à abriter le siège d'une organisation internationale sans être capitale d'un Etat, à l'instar de New York ou Genève. Mais la ville de New York comptait huit millions d'habitants en 1950 lors de la création du siège de l'ONU, et Genève est la seconde ville suisse. Strasbourg en 1949 ne compte que 185 000 habitants, et n'est que la septième ville française. Pourquoi cette ville de province, qui n'a pas la stature de capitale, a-t-elle été choisie par les Britanniques pour être le siège du Conseil de l'Europe ?

La raison officieuse et peu connue, mais récemment révélée par les archives britanniques, est qu'il s'agit d'un choix délibéré, de leur part, pour « enterrer » l'organisation sur les bords du Rhin, dans une ville difficilement accessible mais à laquelle Robert Schuman était fortement attaché, en tant que « pont » entre la France et l'Allemagne²². En se penchant sur les archives de la Conférence de Londres, nous constatons que sur le problème du siège de l'organisation, deux ministres des Affaires étrangères, ceux du Danemark et de la Suède, font part de leurs doutes, lors des négociations, quant au choix de Strasbourg proposé par les Britanniques :

« M. Rasmussen (Danemark) déclare que, bien que n'étant en aucune façon un adversaire de la France, il préférerait que le siège du Conseil fût établi dans un petit pays européen géographiquement bien placé, par exemple aux Pays-Bas ou en Belgique où règne une tradition ininterrompue de coopération internationale et de respect du droit et de la justice. Si toutefois l'opinion générale se déclarait en faveur de la fixation du siège en France, M.

²¹ Peter Smithers, Interview le 14 octobre 1998 disponible sur le site du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/t/f/multimedia/son/b11smithers.asp>

²² Entretien avec Mme Marie-Thérèse Bitsch le 20 octobre 2005 à Strasbourg, op. cit.

Rasmussen préférerait que ce fût dans les environs de Paris. Il demande si les moyens de transport et de communication, aussi bien que d'installation du Conseil à Strasbourg sont satisfaisants. Il indique également que le climat, à la fin de l'été, y est très chaud et très lourd.

[...] M. Undén (Suède) déclare que tout en comprenant les raisons d'ordre sentimental et symbolique qui militent en faveur du choix de Strasbourg, il partage les appréhensions du Ministre des Affaires Etrangères du Danemark en ce qui concerne les questions d'ordre pratique. Néanmoins, lui non plus n'insistera pas davantage. »²³

Ces deux ministres ont donc dès l'origine désapprouvé le choix de Strasbourg pour des raisons pratiques, de transport, de communication et même climatiques, mais minoritaires, ils n'ont pas d'autre alternative que d'accepter l'avis général en faveur du choix de Strasbourg, ardemment défendu par Ernest Bevin. En fait, les Britanniques souhaitent officieusement installer le Conseil de l'Europe à Strasbourg, justement en raison des problèmes évoqués par le ministre du Danemark. M. Jack Hanning, directeur des relations extérieures et multilatérales du Conseil de l'Europe, a fait part d'une anecdote intéressante à ce sujet :

« A Strasbourg, les transports ne sont pas très bons. Alors j'ai raconté une blague lors d'un déjeuner à ce propos, que j'avais lu dans un journal anglais concernant M. Ernest Bevin. Alors qu'il était consulté sur le lieu où il fallait mettre le Conseil de l'Europe, il aurait demandé à ses conseillers, en consultant toute une liste de villes potentielles : « Quelle est la ville la plus difficile d'accès ? ». Ils lui auraient alors répondu : « Strasbourg ».

Quand j'ai terminé cette histoire, tout le monde a ri. Puis une historienne anglaise m'a dit que ça n'était pas une blague et que c'était dans les mémoires de Lord George Brown, ancien ministre des Affaires étrangères dans les années 1960. Alors ce n'est pas dit aussi explicitement que ça, mais M. Brown dans ses mémoires²⁴ dit : « J'ai toujours imaginé que M. Bevin a choisi Strasbourg pour mettre le Conseil de l'Europe aux bords du Rhin... ». »²⁵

Il n'existe pourtant que peu de preuves concernant la version officieuse du choix de Strasbourg comme siège du Conseil de l'Europe pour enterrer l'organisation. Ceci est aisément compréhensible car les Britanniques ne souhaitaient pas passer pour les fossoyeurs de l'unité européenne, alors même que Winston Churchill a joué un grand rôle dans le rassemblement des mouvements européens à partir de 1946. Pourtant, une lettre datée du 22 janvier 1951 d'Ernest Bevin adressée à Hugh Dalton, alors ministre travailliste de l'aménagement du territoire, atteste des raisons profondes de ce choix, dans « [...] la

²³ Extrait du compte rendu de la Conférence sur la création d'un Conseil de l'Europe, op. cit.

²⁴ George Brown, *In My Way*, Londres : Editions Gollancz, 1971- 299p.

²⁵ Entretien avec M. Jack Hanning le 27 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

M. Hanning est directeur des relations extérieures et multilatérales du Conseil de l'Europe à la Direction générale des Affaires politiques du Secrétariat Général.

perspective dès lors envisageable d'une mort lente de l'institution par dépérissement naturel. »²⁶.

Il est difficile de faire des suppositions sur ce qu'aurait pu être le Conseil de l'Europe s'il avait été placé dans une grande capitale. Mais il est indéniable que l'emplacement de Strasbourg, située à plus de quatre heures de train de Paris et éloigné de toutes les capitales européennes, a de lourdes répercussions sur le Conseil de l'Europe comme sur le Parlement européen. Un aéroport international assure quelques vols directs, très largement subventionnés par l'UE, vers une dizaine de capitales européennes, principalement des Etats les plus proches (Amsterdam, Bruxelles, Bucarest, Copenhague, Istanbul, Londres, Madrid, Moscou, Paris, Vienne). Trente-sept Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont donc pas d'accès aérien direct à l'organisation en 2008, principalement les Etats d'Europe centrale et orientale. Une ligne ferroviaire de TGV, reliant Strasbourg à Paris en 2h20, est inaugurée en 2007, presque soixante ans après la création du Conseil de l'Europe.

²⁶ Roland Marx, « Enjeux intérieurs et choix internationaux en Grande-Bretagne », *In* : Marie-Thérèse Bitsch, *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, op. cit. – pp.49 et 50

II – Le budget de l’organisation, un budget dérisoire.

La perception de l’organisation comme « La belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin » est donc due au compromis originel franco-britannique qui en a fait une simple organisation intergouvernementale, ainsi qu’au choix de Strasbourg comme siège. La faiblesse du budget consenti par les Etats fondateurs pour le fonctionnement et l’action du Conseil en est une cause supplémentaire. Alors même que les compétences du Conseil de l’Europe sont très larges et les pouvoirs de l’organisation très limités, le budget du Conseil est, dès l’origine, extrêmement réduit. Il s’agit pour l’essentiel d’un budget de fonctionnement, et non d’un budget d’action. La question du budget est primordiale puisqu’elle traduit l’importance que les Etats accordent à l’organisation et à son utilité.

Malgré les nombreux élargissements du Conseil de l’Europe, notamment à l’Est, et le développement des organes au sein de l’institution et particulièrement de la Cour européenne des droits de l’homme, le budget est resté assez dérisoire comparé aux besoins de l’organisation et à ceux d’autres organisations internationales comme l’UE. Sans bénéficier d’autofinancements, le Conseil de l’Europe dépend de la bonne volonté de ses Etats membres, qui négocient âprement leur contribution annuelle. Ce contexte l’oblige à contrôler sévèrement ses dépenses, et à faire le maximum d’économie pour compenser les besoins croissants de la Cour, limitant ainsi la portée de son action et de ses différents organes.

1 - Un budget de fonctionnement sans autofinancements.

1.1 Un budget modeste attribué par les ministères des Affaires étrangères des Etats membres.

Le budget général du Conseil de l’Europe pour l’année 1950, approuvé par le Comité des Ministres²⁷, est de 585,4 millions d’anciens francs (soit 14,8 millions d’euros en 2007²⁸). Alors même qu’il s’agit de la première organisation européenne disposant d’une assemblée, deux ans avant la création de la CECA, le Conseil de l’Europe ne dispose que d’un petit

²⁷ Budget des dépenses et des recettes pour l’exercice 1950, Confidentiel : Comité des Ministres (49) 10

²⁸ Par facilité de compréhension, les chiffres budgétaires sont convertis en euros, à la valeur de l’euro de l’année 2007, à l’aide de la grille de conversion francs/euros de l’INSEE selon le pouvoir d’achat : <http://www.insee.fr/fr/indicateur/achatfranc.htm>

budget de fonctionnement. Il couvre les besoins de 160 agents permanents (soit 10% du nombre d'agents permanents en 2007), et les dépenses de matériel, ainsi que les dépenses de construction, d'aménagement, d'ameublement, et d'équipement du Secrétariat Général et de l'Assemblée consultative.

Il est alors réparti en trois titres. Le premier concerne les dépenses du Secrétariat Général qui s'élèvent à 33% du total. Le second titre concerne les dépenses de l'Assemblée consultative et de ses commissions qui se chiffrent à 14% du total. Enfin le troisième titre concernant les dépenses générales de construction, d'aménagement et d'équipement du Conseil de l'Europe correspond à 53% du total. Dans ce titre III, 10 millions d'anciens francs (l'équivalent de 253 000 euros en 2007) sont versés à la ville de Strasbourg à titre de compensation pour la perte de jouissance des terrains de la Place Lenôtre sur lequel se trouve un terrain de football.

Le budget du Conseil de l'Europe est attribué par les ministères des Affaires étrangères qui sont généralement peu dotés. D'après l'article 38 du chapitre V du Statut du Conseil de l'Europe, les frais de fonctionnement de l'organisation sont couverts de deux façons :

« a) Chaque membre assume les frais de sa propre représentation au Comité des Ministres et à l'Assemblée Consultative.

b) Les dépenses du Secrétariat et toutes autres dépenses communes sont réparties entre tous les membres dans les proportions fixées par le Comité selon le chiffre de la population de chacun des membres. »²⁹

En théorie, chaque Etat finance ses représentations et leur participation budgétaire au Conseil de l'Europe se calcule en fonction de leurs populations. Le total est alloué par quatorze Etats membres en 1956 (dix Etats fondateurs, auxquels s'ajoutent la Grèce dès 1949, la Turquie et l'Islande en 1950, la RFA en 1951 et la région autonome de la Sarre³⁰ en tant que membres associés). Pourtant en pratique, certains Etats, appelés « grands payeurs », versent le même montant au Conseil, alors que leurs populations ne sont pas identiques. Ces quatre « grands payeurs » sont la France, l'Italie, la RFA et le Royaume-Uni. La France (environ 43 millions d'habitants) compte en 1956 presque 10 millions d'habitants de moins que la RFA, et verse pourtant la même contribution au Conseil. En 1956, ces quatre « grands

²⁹ Statut du Conseil de l'Europe sur le site de l'organisation, op. cit.

³⁰ La Sarre, riche région carbonifère avec une puissante sidérurgie, devient en 1945 une partie de la Zone d'Occupation française, et se trouve très vite détachée de l'Allemagne. Cette région devient autonome mais rattachée économiquement à la France. Elle est admise en tant que membre associé du Conseil de l'Europe de mai 1950 à janvier 1957, date à laquelle, après le référendum d'octobre 1955, la Sarre est réadmise au sein de la RFA.

payeurs » contribuent pour pratiquement aux trois quarts du budget de l'organisation [Voir tableau].

Répartition entre les Etats membres des contributions pour l'exercice 1956			
Membres	Pourcentage de participation	Montant des contributions (en anciens francs)	Montant des contributions (en euros 2007)
Islande	0,2	1 610 500	30 132
Luxembourg	0,2	1 610 500	30 132
Sarre	0,4	3 221 000	60 265
Irlande	1,2	9 663 000	180 795
Norvège	1,4	11 273 500	210 927
Danemark	1,8	14 494 500	271 192
Suède	2,8	22 547 000	421 854
Belgique	3,3	26 573 250	497 186
Grèce	3,3	26 573 250	497 186
Pays-Bas	4	32 210 000	602 649
Turquie	7,8	62 809 500	1 175 166
France	18,4	148 166 000	2 772 186
Italie	18,4	148 166 000	2 772 186
République Fédérale d'Allemagne	18,4	148 166 000	2 772 186
Royaume-Uni	18,4	148 166 000	2 772 186
Total	100	805 250 000	15 066 228

Ce budget est extrêmement modeste mais il faut rappeler qu'en 1956, le Conseil de l'Europe ne comprend que peu d'organes, la Cour européenne des droits de l'homme, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, ainsi que les accords partiels n'existent pas encore. Néanmoins, pour Marcel Scotto, journaliste au *Monde* :

« Le Conseil de l'Europe est une organisation sans moyens financiers. Il dispose d'un budget de fonctionnement pour payer ses fonctionnaires, ainsi que quelques petites actions, et c'est tout. Il n'a pas de budget propre qui lui permette de faire de grosses interventions pour, par exemple, réagir en catastrophe à une situation urgente. »³¹

Le budget du Conseil de l'Europe n'a pratiquement pas évolué entre 1950 et 1956. La nouveauté est que de nouveaux titres sont créés, l'un pour les dépenses fonctionnelles concernant le domaine culturel, l'information, et le domaine des réfugiés, doté de 65,5 millions d'anciens francs (1,2 millions d'euros); et l'autre pour les dépenses de

³¹ Entretien avec M. Marcel Scotto le 7 novembre 2005 à Paris.

M. Scotto est journaliste au *Monde* spécialisé dans les questions européennes. Il a couvert pendant dix ans, de 1990 à 2000, le Parlement européen et le Conseil de l'Europe à Strasbourg.

fonctionnement de la Commission et la Cour prévues par la Convention européenne des droits de l'homme, doté de 24,1 millions d'anciens francs (444 000 euros) pour la mettre en place.

A partir de 1960, le budget de la Commission et de la Cour double et passe à 734 000 francs (plus d'un million d'euros en 2007). Ce budget est à peine inférieur à celui de l'Assemblée consultative qui est de 1,3 millions de francs (1,9 million d'euros), mais encore bien inférieur au budget du Secrétariat Général qui est de 10,1 millions de francs (14,5 millions d'euros). Le budget concernant la culture, l'information et les réfugiés, s'élargit à de nouveaux domaines comme la santé publique, la criminologie, le social, et le juridique et administratif. Il est doté de 1,9 millions de francs (2,7 millions d'euros), soit 14% du budget total qui est de 14,2 millions de francs (20,4 millions d'euros en 2007).

Le changement est l'existence du premier « accord partiel » ouvert aux signatures en 1956, l'Accord partiel sur le « Fonds de Réétablissement pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe », accord passé entre seulement huit des quinze Etats membres du Conseil de l'Europe (Islande, Luxembourg, Grèce, Belgique, Turquie, France, Italie, RFA). Cet accord, créé en 1958, est doté pour 1960 d'un budget séparé de 5,6 millions de francs (8 millions d'euros).

Parfois, des crédits supplémentaires sont accordés en cours d'année pour faire face à des créations d'emplois ou à une inflation plus forte que prévue. Les Délégués des Ministres ont par exemple accordé en novembre 1960, 205 900 francs supplémentaires (295 000 euros) au budget initialement prévu.

En 1965, le Conseil de l'Europe compte dix-sept Etats membres avec les adhésions de Chypre (1961) et de la Suisse (1963), et son budget passe à 27 millions de francs (32,2 millions d'euros en 2007). La nouveauté est la création d'un titre pour les dépenses dans le domaine des pouvoirs locaux. Ce titre n'est doté que de 265 500 francs (316 606 euros), ce qui représente à peine 1% du budget total du Conseil. Deux nouveaux accords partiels font leur apparition au début des années 1960 : l'Accord partiel dans le domaine social passé entre sept³² Etats sur dix-sept et doté de 471 500 francs (562 000 euros), et l'Accord partiel sur la Pharmacopée européenne passé entre les sept mêmes Etats ainsi que la Suisse et doté de 364 000 francs (434 000 euros).

Le budget du Conseil de l'Europe augmente assez rapidement au début des années 1970, d'une moyenne de 14% par an entre 1969 et 1974³³, soit 70% d'augmentation en cinq ans. Elle s'explique cependant pour une large part par la hausse des prix et leur conséquence

³² Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, France, Italie, Royaume-Uni, RFA.

³³ Avis n°68 (1974) sur le budget du Conseil de l'Europe pour 1975.

sur les frais de l'organisation. L'augmentation réelle n'est que de 26% en cinq ans. Ainsi, le budget du Conseil de l'Europe, même s'il augmente de 7,6 millions de francs entre 1973 et 1974, diminue en réalité de 2,2 millions d'euros (à la valeur de l'euro 2007) à cause de la crise économique du premier choc pétrolier, de la dévaluation du franc et de la baisse de la contribution de la Turquie.

L'extension des activités du Conseil de l'Europe explique également cette augmentation, ainsi que les frais de traduction à partir de 1970 pour l'ajout de deux « langues de travail » à l'Assemblée, l'allemand et l'italien, aux deux langues officielles de l'organisation qui sont l'anglais et le français. Mais c'est surtout le contexte de la situation économique de l'Europe occidentale, avec les Trente Glorieuses, et l'augmentation des revenus par habitants dans les pays membres qui permettent de comprendre la prédisposition des Etats à une augmentation du budget. **[Voir tableau]**

Année	Budget général du Conseil de l'Europe (en millions de francs)	Pourcentage d'augmentation d'une année sur l'autre	Budget général du Conseil de l'Europe (équivalence en millions d'euros 2007)	Pourcentage d'augmentation d'une année sur l'autre en tenant compte de l'inflation
1969	44,9	-	45,6	-
1970	51,7	15,1 %	49,9	8,6 %
1971	59,6	15,3 %	54,5	8,4 %
1972	70,2	17,7 %	60,4	9,7 %
1973	78,5	11,8 %	61,9	2,5 %
1974	86,1	9,8 %	59,7	-3,7 %

Par la suite, le budget continue d'augmenter régulièrement, notamment avec les adhésions du Portugal en 1976, puis de l'Espagne en 1977, du Liechtenstein en 1978. Il est de 204,4 millions de francs en 1980 (soit 77,1 millions d'euros en 2007), et atteint 432,8 millions de francs en 1989 (91,7 millions d'euros) pour vingt-deux Etats membres. La contribution au budget est toujours calculée en fonction du nombre d'habitants, sauf pour les quatre « grands payeurs » (France, Italie, RU, RFA) pour lesquels le montant est plafonné à 16,9% du budget total chacun. Leur contribution correspond à plus des 2/3 du budget total de l'organisation. Le nombre d'agents permanents qui travaillent au sein du Conseil de l'Europe est passé de 160 en 1950, à 800 en 1989. A titre de comparaison, le nombre d'agents qui travaillent au sein de la Haute Autorité de la CECA était de seulement 61 en 1952, mais ce nombre augmente très rapidement et passe à 600 en 1955, puis à 943 agents en 1960.

1.2 Un budget finalement calculé selon la population et le PIB des Etats membres.

La contribution au budget du Conseil de l'Europe dépend, en principe, de l'importance de la population des Etats membres. En pratique, les quatre « grands payeurs » paient la même somme quelle que soit leurs différences de population.

La représentation des Etats membres à l'Assemblée parlementaire, ainsi que le nombre de fonctionnaires par Etat au sein du Conseil de l'Europe, sont calculés en fonction de la contribution au budget général de l'organisation. La Turquie, dont la population a fortement augmenté entre 1950 et 1973 passant de vingt-cinq à quarante millions d'habitants doit en conséquent régulièrement augmenter sa contribution au Conseil. Elle entreprend alors des négociations politiques avec l'organisation pour réduire sa contribution en demandant que soit également pris en considération son produit intérieur brut (PIB). Le niveau de sa contribution³⁴ entre 1973 et 1974 a alors été diminué de 11,5% à 3,9%, soit un manque à gagner de 5 millions de francs (3,9 millions d'euros en 2007) pour le Conseil de l'Europe. En contrepartie, son nombre de sièges est passé de quatorze à douze à l'Assemblée, et le nombre de fonctionnaires de nationalité turque de catégorie A au Secrétariat a été diminué proportionnellement au nouveau taux de contribution au budget.

Le Comité des Ministres adopte une résolution³⁵ en 1994 qui généralise la prise en compte à la fois de la population et du PIB dans la méthode de calcul du barème des contributions des Etats membres au budget du Conseil de l'Europe. Dans ce calcul, la pondération des données relatives au PIB est égale à cinq fois celle des données afférentes à la population.

Au début des années 1990, le Conseil de l'Europe connaît une phase de croissance budgétaire rapide en raison des premiers élargissements à l'Europe centrale, ainsi qu'au développement de nouveaux organes comme le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, et la création de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance en 1994. Les quatre premières années après la chute du Mur de Berlin, le Conseil de l'Europe est passé de vingt-trois à trente-deux Etats membres, et son budget a augmenté de 432,8 à 743,9 millions de francs (de 91,7 à 141,3 millions d'euros), soit une hausse de plus de 40% (en tenant compte de l'inflation). **[Voir tableau et carte]**

³⁴ Avis n°68 (1974) sur le budget du Conseil de l'Europe pour 1975.

³⁵ Résolution (94) 31 du Comité des Ministres.

Années	Budget général du Conseil de l'Europe (en millions de francs)	Budget général du Conseil de l'Europe (équivalence en millions d'euros 2006)	Pourcentage d'augmentation d'une année sur l'autre en tenant compte de l'inflation
1990	477,3	96,4	6,3 %
1991	572,5	112	13,9 %
1992	665,9	127,3	12 %
1993	743,9	139,3	8,6 %
1994	784	144,4	3,5 %
1995	800	144,8	0,3 %
1996	843	149,6	3,2 %
1997	977,9	171,5	12,8 %
1998	1011,2	176,1	2,6 %
1999	1043,1	180,8	2,6 %

De 1994 à 1999, le budget du Conseil de l'Europe n'augmente que de 22%, alors même qu'il est passé de trente-deux à quarante Etats membres. La population et le territoire du Conseil de l'Europe augmentent considérablement (Chapitre II), mais le budget ne suit pas, en partie en raison du très faible PIB des Etats d'Europe centrale et orientale et en partie en raison de la remise en cause des augmentations budgétaires par certains Etats membres (Voir partie 2 suivante). Il augmente de 12,8% en 1997 grâce à l'adhésion de la Fédération de Russie qui obtient le statut de « grands payeurs », et verse donc, à ce titre, la même contribution que les quatre autres. En 2008, le Conseil de l'Europe dispose de 201 millions d'euros³⁶ pour quarante-sept Etats membres. Les vingt-deux Etats d'Europe centrale et orientale y contribuent à hauteur de 42,4 millions d'euros soit 21% du budget total (dont 12% par la seule Russie), alors que les vingt-cinq Etats d'Europe occidentale payent 158,6 millions d'euros, soit 79% du budget total. Le budget du Conseil de l'Europe, sans compter l'apport des Etats d'Europe centrale et orientale, a donc augmenté de 68 millions d'euros entre 1990 et 2008, soit seulement 43% d'augmentation, alors que les besoins de la Cour européenne des droits de l'homme, pour faire face à l'afflux de requêtes qui ne cessent d'augmenter, sont considérables. Les vingt-sept Etats membres de l'UE contribuent à hauteur de 80% du budget général du Conseil de l'Europe, dont la moitié est pris en charge par seulement quatre pays : la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie.

³⁶ Budget ordinaire de l'exercice 2008, sur le site du Comité des Ministres : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp>

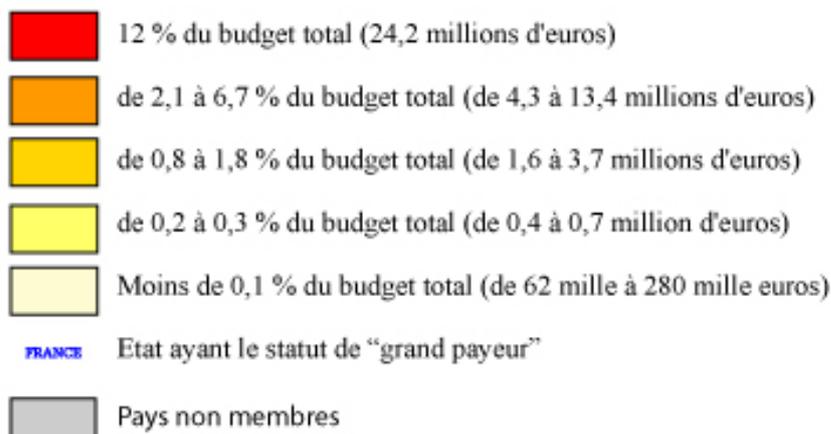
La participation financière des Etats membres au budget du Conseil de l'Europe en 2008



© Thibault Courcelle, 2008.

1000 km

Participation financière des Etats membres au Conseil de l'Europe sur un budget total de 201 millions d'euros en 2008



Source : site du Conseil de l'Europe : http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/Etats_membres/default.asp

2 – Un budget remis en question par les Etats membres, et les conséquences sur l'organisation.

2.1 Le chantage de certains Etats membres qui souhaitent réduire leur contribution

En octobre 1993, lors du Sommet de Vienne, les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe déclarent :

« Nous entendons mettre le Conseil de l'Europe pleinement en mesure de contribuer ainsi à la sécurité démocratique, de relever les défis de société du 21^e siècle »³⁷

Pourtant, dès le milieu des années 1990, les Etats membres décident de soumettre le Conseil de l'Europe au régime de la croissance zéro en termes réels. C'est-à-dire que les contributions budgétaires des Etats membres ne sont plus revues à la hausse sauf par la répercussion de l'inflation et les contributions des nouveaux Etats membres. Malgré les forts besoins d'assistance des nouveaux Etats membres pour accompagner leur démocratisation après des années de régimes totalitaires soviétiques et les nouveaux besoins liés à l'accroissement du nombre d'affaires portées devant la Cour, les Etats membres semblent manquer de volonté générale de doter l'institution des moyens nécessaires pour s'acquitter de sa tâche. Une des raisons, pour certains Etats, est due aux contraintes liées au lancement de la monnaie unique, car même la France, pays hôte, réclame une réduction de sa contribution :

« La Russie fait du chantage par rapport à sa contribution au Conseil de l'Europe, mais elle a quand même été influencée par d'autres qui lui montraient le chemin. Et notamment le pays hôte, alors que, pour lui, il y a une contrepartie, avec tout ce qui est dépensé ici. Le Conseil de l'Europe est le plus gros employeur de la ville de Strasbourg après la Communauté urbaine, sans même parler du prestige. Pour la France, c'est un très bon investissement. »³⁸

M. Bruno Haller, ancien Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, reproche donc aux anciens membres comme la France de montrer le mauvais exemple aux autres Etats. Pour M. Jean-Philippe Bozouls, ancien directeur de la communication du Conseil et secrétaire général de la chambre des pouvoirs locaux, le problème est lié à la fois au mode de financement et à la perception qu'ont les Etats membres de l'organisation :

« Le Conseil de l'Europe fait partie des institutions internationales dont le budget transite via les ministères des Affaires étrangères qui sont généralement des ministères pauvres. Alors ils discutent âprement chaque dépense et sont vraiment très virulents. En fait,

³⁷ Déclaration de Vienne sur le site du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe op. cit.

³⁸ Entretien avec M. Bruno Haller le 14 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

tant qu'il n'y aura pas une structure de financement propre au travers d'une taxe, il y aura toujours des problèmes qui sont un peu ridicules. Nous n'avons pas le choix et il faut vivre avec ça aujourd'hui.

Mais si, à terme, le Conseil de l'Europe apparaissait comme une organisation très nécessaire au rééquilibrage de la démocratie avec une vraie utilité, je ne doute pas un instant qu'on lui trouverait les moyens de le financer en doublant, en triplant, ou en quadruplant le budget. Le problème, c'est d'avoir en face de nous des partenaires étatiques convaincus de notre utilité dans ce domaine et pas seulement par des bonnes paroles, des phrases stéréotypées, mais par une augmentation de notre budget. »³⁹

L'UE dispose de ses propres ressources prélevées sur les droits de douanes et les prélèvements agricoles pour 15% de ses recettes, du prélèvement de 1% de la TVA dans tous les Etats membres qui correspond également à 15% de ses recettes, et d'une quatrième ressource prélevée sur le produit national brut (PNB) pour les 70% restants. A l'inverse, le Conseil de l'Europe ne dispose pas de ressources propres sauf dans des domaines très spécialisés comme la Pharmacopée européenne. M. Ulrich Bohner, directeur exécutif du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, souhaiterait que d'autres ministères contribuent au budget de l'organisation :

« Les budgets des ministères des Affaires étrangères ne sont pas extensibles, c'est un domaine où beaucoup de pays ont tendance à réduire leurs financements. La France a parlé de réduire sa contribution au Conseil pas plus tard que ce matin. Ces ministères sont maintenant placés devant des choix du genre : « On ferme telle ambassade dans tel endroit ou on donne moins d'argent au Conseil de l'Europe ». Et c'est vrai qu'au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, nous ne comprenons pas pourquoi notre budget ne dépend que de ces ministères, alors que nous touchons des domaines plus vastes comme l'aménagement du territoire. »⁴⁰

Les représentants des Etats membres sont parfois gênés d'une telle situation, où les sommes en jeu sont généralement dérisoires, alors que ce sont eux qui décident au sein du Comité des Ministres de l'évolution du budget de l'organisation chaque année. Le seul budget de la communauté urbaine de Strasbourg⁴¹ en 2006 s'élève à 759,8 millions d'euros pour le fonctionnement, auxquels s'ajoute 367 millions d'euros pour l'investissement, soit un total de 1,1 milliard d'euros, c'est-à-dire environ six fois plus que le budget annuel du Conseil, organisation internationale comprenant quarante-sept Etats membres. M. Olaf Reinertsen, représentant permanent adjoint de la Norvège auprès du Conseil de l'Europe, explique ce malaise, et le choix de certains « grands payeurs » de négliger Strasbourg pour Bruxelles :

³⁹ Entretien avec M. Jean-Philippe Bozouls le 28 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁴⁰ Entretien avec M. Ulrich Bohner le 13 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

M. Bohner est directeur exécutif du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe depuis 2003. Il travaille au Conseil et notamment à la Conférence des pouvoirs locaux depuis 1972.

⁴¹ Site de la CUS : <http://cms.strasbourg.fr/Strasbourgfr/FR/VieMunicipale/VilleCUS/LaCus>

« C'est vrai que la situation a été très difficile pour boucler le budget 2006. C'est assez incroyable de voir que l'on pinaillait pour six ou sept millions d'euros entre les 46 Etats membres. Le budget total du Conseil de l'Europe est de 190 millions d'euros par an, c'est ridicule, c'est moins que le budget que consacre l'UE au Parlement européen de Strasbourg chaque mois.

Pourquoi cette situation ? C'est difficile car c'est une décision politique. L'Allemagne, qui a un problème avec le budget, se dit que leur problème n'est pas d'encourager Strasbourg, mais d'encourager Bruxelles. Pour la Norvège, ça n'est pas un problème de payer cette organisation, mais il faut que tout le monde paye équitablement. La Russie aussi fait beaucoup de chantage sur le budget. »⁴²

Il est vrai que la Fédération de Russie, un des cinq « grands payeurs » de l'organisation, use souvent du chantage d'une baisse de contribution au budget, en arguant de ses désaccords avec le Conseil, notamment sur la Tchétchénie ou les Pays Baltes. La Russie s'est, pour l'instant, abstenue de diminuer sa contribution au budget, sans doute pour ne pas perdre son statut de « grands payeurs » qui lui permet d'avoir le même poids que le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie. Mais qu'advierait-il si les autres « grands payeurs » décidaient en commun de revoir leurs contributions à la baisse ?

En ayant déjà décidé de soumettre le Conseil de l'Europe au régime de la croissance zéro en termes réels depuis une dizaine d'années, les Etats membres ont contraint l'organisation à faire de plus en plus d'économies, alors même que les besoins de la Cour européenne des droits de l'homme s'accroissent d'année en année.

2.2 Le Conseil de l'Europe contraint à faire des économies drastiques pour compenser les besoins croissants de la Cour.

La Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), créée en 1959 comme mécanisme de respect et de suivi de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), est marquée par son expansion et son succès tout au long des années 1990, au point de devenir l'organe central et le plus médiatique du Conseil de l'Europe (Chapitre III). Avec l'adhésion des Etats d'Europe centrale et orientale à la CEDH et leur acceptation du droit de recours individuel, le nombre de plaintes et donc la charge de travail a considérablement augmenté pour la Cour EDH. Entre 1999 et 2004, le budget de la Cour a augmenté de 54% et le personnel du greffe de 80%. Ses dépenses de fonctionnement sont ainsi passées de 25,1 millions d'euros en 2000 à 48,9 millions d'euros en 2007. Ces augmentations de budget et de

⁴² Entretien avec M. Olaf Reinertsen le 28 octobre 2005 à l'Ambassade de Norvège à Strasbourg.

personnel ne suffisent toutefois pas à suivre le rythme de l'accroissement constant du nombre d'affaires. L'arriéré qui en résulte en 2008 est de plus de 100 000 affaires pendantes.

Les répercussions financières sur les autres organes du Conseil de l'Europe s'en font durement ressentir. Dans son dernier discours en tant que Secrétaire Général du Conseil de l'Europe le 7 mai 1999, M. Daniel Tarschys, s'adressant aux ministres des Affaires étrangères au Comité des Ministres, s'est exprimé sur leur réticence à augmenter le budget du Conseil, en lui fixant un objectif de croissance zéro sur le long terme⁴³. Il reproche aux Etats membres de vouloir brider le Conseil de l'Europe alors qu'il joue, selon lui, un rôle crucial et difficile à évaluer, pour assurer la « sécurité démocratique » de l'Europe. Il prend l'exemple du conflit au Kosovo et du coût faramineux⁴⁴ de la gestion de ce conflit, parce qu'en 1999, cette région appartient à la Serbie-et-Monténégro, un Etat alors non membre du Conseil de l'Europe. M. Tarschys sous-entend donc que ce genre de situation de conflit ne se produit pas dans les Etats membres du Conseil, pour lesquels l'organisation fait un travail de prévention « invisible » pour assurer la « sécurité démocratique » de l'Europe. Le commencement de la seconde guerre de Tchétchénie en 1999 au sein d'un Etat, la Russie, membre de plein droit du Conseil de l'Europe depuis 1996, montre pourtant qu'au sein des Etats membres, les conflits sont toujours possibles.

Le concept de « sécurité démocratique » a été très utilisé par les chefs d'Etat et de gouvernement à Vienne en 1993 (Chapitre II) pour définir le rôle à jouer du Conseil. Malgré les bonnes intentions proclamées lors des sommets de Strasbourg en 1997, puis de Varsovie en 2005, où les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à promouvoir les valeurs du Conseil de l'Europe et à renforcer son action, ils lui imposent des restrictions budgétaires drastiques, comme le déplore M. Haller :

« Ces restrictions budgétaires se font ressentir partout, et particulièrement dans le cadre des programmes de coopération sur le terrain. Le Conseil de l'Europe devrait pouvoir faire beaucoup plus d'assistance sur le terrain, parce qu'en réalité, vous ne pouvez pas enseigner les valeurs européennes des droits de l'homme uniquement depuis Strasbourg. Il faut aller sur place et également permettre aux cadres de tous ces pays de venir à Strasbourg, et de fréquenter nos institutions. Il faudrait donc que l'on ait des missions locales beaucoup plus nombreuses, que l'on n'a pas parce que nous n'en avons pas les moyens.

Nous avons à peine suffisamment d'argent pour faire tourner les structures, mais pas assez pour aller en profondeur en matière de formation, par exemple pour la formation des juges ou des cadres locaux des collectivités locales. »⁴⁵

⁴³ Daniel Tarschys, « Tirer les leçons du passé pour préparer l'avenir », *In : Europe : invention et nécessité*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 – pp.116 et 117.

⁴⁴ Le coût du premier mois de la guerre du Kosovo (frappes de l'OTAN + aide aux réfugiés) a effectivement été estimé à 14 milliards d'euros selon *Le Monde* du 10 avril 1999.

⁴⁵ Entretien avec M. Bruno Haller le 14 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

Ce manque de moyens financiers ne se fait pas ressentir seulement pour les actions extérieures au Conseil sur le terrain, mais également au sein de l'organisation, comme en témoignent plusieurs fonctionnaires du Conseil de l'Europe. Mme Denise O'Hara, secrétaire et représentante du *Parti Populaire Européen (PPE)* au sein de l'Assemblée, donne un témoignage intéressant des évolutions qu'elle a pu constater au sein du Conseil :

« Je suis venue au Conseil de l'Europe pour la première fois en 1983 et je suis revenue vingt ans après quand j'ai pris ce poste de secrétaire du *PPE*, et la réduction du budget de l'organisation est frappante à l'observation de ses bâtiments. Je ne dis pas que c'est sur le point de tomber sur nos têtes, mais après avoir travaillé à Bruxelles, puis au Parlement européen, j'ai constaté en revenant ici que rien n'avait été modifié depuis vingt ans. Comme le budget est de plus en plus utilisé pour les besoins de la Cour, nous faisons d'énormes économies dans tous les autres services à un niveau quasiment ridicule.

Par exemple, à l'étage, entre autre, des groupes politiques, ils ont décidé pour des raisons économiques de fermer toutes les toilettes. Alors que, si vous matérialisez, en argent, ce que coûte une femme de ménage qui passe maximum vingt minutes par jour à nettoyer des toilettes, ça représente des poussières. Rien qu'aujourd'hui, en allant faire des photocopies, j'ai constaté que tout était éteint. Pourtant, depuis l'origine, les photocopieuses restaient toujours en veille mais allumées. Nous faisons des économies sur tout et n'importe quoi. »⁴⁶

Au sein du Comité des Ministres, les discussions sont vives ces dernières années lors de l'établissement du budget annuel du Conseil de l'Europe. Le budget 2007, préparé à la fin de l'année 2006, a vu s'affronter les Etats membres sur les priorités à donner aux actions de l'organisation, particulièrement à partir de leurs interprétations de la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement du sommet de Varsovie en 2005. Le but étant de parvenir à un accord sur le bon équilibre à trouver entre les différents organes du Conseil de l'Europe, particulièrement entre la Cour EDH et les autres organes. Le consensus sur le budget a été extrêmement laborieux et difficile à atteindre, plusieurs Etats voulant supprimer les activités jugées secondaires de l'organisation. Pour la première fois, faute de trouver un consensus, il y a eu un vote au sein du Comité des Ministres le 13 décembre 2006 pour savoir si les Etats acceptaient une augmentation du budget de 1,4 millions d'euros, en plus de l'inflation, pour faire face aux besoins de la Cour. Cinq Etats dont un « grand payeur » ont refusé cette augmentation : le Portugal, le Royaume-Uni, la Suisse, la Slovénie et l'Ukraine. Le parlementaire suisse, Andreas Gross, est intervenu auprès du Conseil fédéral suisse, pour connaître les raisons de ce refus. La réponse du Conseil, le 14 février 2007, est sans ambages :

« Madame Calmy-Rey [Ministre suisse des Affaires étrangères] a relevé qu'il ne peut plus être question pour le Conseil de l'Europe de continuer à disperser ses efforts dans des

⁴⁶ Entretien avec Mme Denise O'Hara le 6 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

domaines d'une utilité certes incontestable, mais néanmoins non prioritaire dans cette enceinte, compte tenu du cadre budgétaire limité. Or, cela signifie que l'augmentation des moyens affectés à la Cour européenne des droits de l'homme en vue de son désengorgement conduira progressivement à la diminution des moyens affectés à d'autres secteurs hors droits de l'homme au sens strict du terme, puisque la règle de l'augmentation zéro en termes réels en euros est appliquée depuis quelques années, notamment pour des raisons d'austérité budgétaire dans les Etats membres.

[...] Le Conseil fédéral continue de vouloir exercer une pression constante sur le Conseil de l'Europe, afin que le recentrage des activités du conseil dans les trois domaines d'excellence progresse. »⁴⁷

Cette volonté, de la part de certains Etats membres, de supprimer une partie des activités du Conseil de l'Europe ne fait pas l'unanimité. Pour M. Nicolas Tsamados, représentant permanent adjoint de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe, les conséquences de telles suppressions, dont il rejette la responsabilité aux « grands payeurs », seraient une atteinte à certains aspects de la démocratie, en condamnant « des centaines d'activités qui sont le signes de démocratie profonde »⁴⁸.

M. Tsamados fait allusion à tous les domaines qui sont dans les compétences du Conseil de l'Europe, mais qui ne sont pas directement liés aux droits de l'homme, comme les domaines sociaux, culturels, liés au sport ou à la lutte contre la corruption, pour lesquels le Conseil a créé plusieurs conventions depuis sa création. M. René Van Der Linden, Président de l'Assemblée parlementaire s'est ainsi alarmé, le 22 janvier 2007, dans son discours d'ouverture de la session de l'Assemblée, sur les risques encourus par l'organisation si le budget du Conseil est revu à la baisse par les « grands payeurs » :

« L'adoption du budget du Conseil de l'Europe pour 2007 a été extrêmement difficile, en raison surtout de l'intransigeance et du manque de coopération dont ont fait preuve certains « grands payeurs ».

[...] Finalement, nos Etats membres n'honorent pas les engagements ambitieux qu'ils ont pris lors du Sommet de Varsovie. Au lieu de cela, l'expansion limitée des ressources de la Cour se fera aux dépens d'autres activités. Tôt ou tard, cette lente asphyxie aboutira à une diminution sensible de notre efficacité et de notre impact.

Si le climat actuel devait perdurer, j'ai la certitude que de nombreux Etats membres exigeraient de nouvelles réductions. Ce cercle vicieux entraînerait au final le Conseil de l'Europe vers une « mort à petit feu ».

Naturellement, nous devons tout faire pour augmenter notre efficacité, et c'est pourquoi l'Assemblée se concentre sur le cœur de ses activités et définit ses priorités. J'encourage vivement les parlementaires et les diplomates à ne pas laisser la routine ou le

⁴⁷ Réponses du Conseil fédéral suisse aux questions des députés sur le site du Parlement suisse : http://search.parlament.ch/f/cv-geschaefte?gesch_id=20061158

⁴⁸ Entretien avec M. Nicolas Tsamados le 6 juin 2006 à l'Ambassade de Grèce à Strasbourg.

cynisme estomper l'intérêt qu'ils portent à nos travaux, mais à redoubler d'efforts pour promouvoir le Conseil de l'Europe dans les capitales de leurs pays respectifs. »⁴⁹

Les propos de M. Van Der Linden sont très alarmistes et font écho, quarante-cinq ans après, à ceux tenus par le Général De Gaulle lors de sa conférence de presse en 1962 sur « l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui se meurt aux bords où elle fut laissée ». Les termes employés par le Président de l'Assemblée comme « asphyxie » ou « mort à petit feu » montrent à quel point la situation financière du Conseil est préoccupante, et la morosité qui en découle sur l'ensemble de l'organisation. C'est pourquoi il lance un appel aux parlementaires et diplomates pour qu'ils fassent une promotion intensive de l'organisation auprès de leurs parlements nationaux ou de leurs gouvernements.

Le budget de la Cour EDH correspond à un tiers du budget général du Conseil de l'Europe, mais ses besoins sont croissants. Tout ceci pose de sérieux problèmes à l'ensemble de l'organisation, ce que ne manque pas de relever les représentants de plusieurs Etats membres pour la préparation du budget 2008. Les discussions budgétaires, à huis clos, laissent deviner de réelles difficultés à définir leurs priorités pour l'organisation sur le long terme. L'un des enjeux fondamentaux est l'articulation de la Cour avec le Conseil de l'Europe. Faut-il renforcer les moyens du Conseil pour faire face aux besoins de la Cour ou renforcer les autres activités du Conseil aux dépens de la Cour ? Sur ce dernier point, la Russie se démarque singulièrement des autres Etats (Chapitre VIII).

Pourtant, à titre de comparaison, le budget pour 2007 du Conseil de l'Europe n'est que de 197,2 millions d'euros, alors que l'UE dispose de 123,2 milliards d'euros. Il ne correspond donc qu'à 0,16% du budget de l'UE, alors même que le Conseil comprend quarante-sept Etats membres, soit vingt de plus. Environ 1800 fonctionnaires de tous les Etats membres constituent le personnel du Conseil de l'Europe, c'est dix fois moins que le personnel de la Commission européenne à Bruxelles. Quant au budget de l'OSCE, il est de 168,2 millions d'euros pour 2007, dont 50 millions d'euros seulement pour le Secrétariat et les différents organes de l'institution basés à Vienne, qui ne compte que 500 fonctionnaires, et 118,2 millions d'euros pour financer les actions de terrain, où travaillent 3000 fonctionnaires.

La faiblesse initiale du budget extrêmement réduit du Conseil de l'Europe, n'a donc jamais été compensée malgré la montée en puissance de la Cour EDH et de ses besoins. Elle est révélatrice de l'importance que les Etats membres accordent à l'organisation, ce qui n'incite pas les media à s'y intéresser.

⁴⁹ René Van Der Linden, « Discours d'ouverture du Président de l'Assemblée parlementaire pour la première partie de session, janvier 2007 » sur le site de l'Assemblée parlementaire.

III – Le désintérêt des médias et la difficile communication du Conseil.

Le Conseil de l'Europe est une organisation complètement méconnue du grand public, qui la confond souvent avec le Conseil européen de l'UE. Cette méconnaissance s'explique par la très faible couverture médiatique qui accompagne son action. Les médias, de la télévision, de la radio ou de la presse écrite, s'intéressent peu au Conseil depuis sa création, ce qui donne l'impression que l'organisation végète à l'ombre de l'UE, et accentue encore la représentation de « La belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin ». Pourquoi ce désintérêt vis-à-vis du Conseil de l'Europe et comment celui-ci réagit-il pour y faire face ?

La méthode de fonctionnement intergouvernementale du Conseil de l'Europe est souvent jugée peu efficace, trop consensuelle et trop peu politique pour intéresser le grand public. A cela s'ajoute les difficultés pour les journalistes à appréhender les rapports et résolutions du Conseil de l'Europe, en raison de leur rédaction souvent peu compréhensible, trop juridique et ésotérique pour le grand public. Quelques organes, comme la Cour ou le Commissaire aux droits de l'homme, sont cependant médiatiques, ainsi que certains débats au sein de l'Assemblée. Dans cette situation, comment améliorer sa communication auprès du grand public dans une ville où les grands médias sont peu représentés ? Et pourquoi vouloir à tout prix améliorer cette communication ? Est-ce une question de survie pour l'organisation ?

1 – Une méthode intergouvernementale pas assez efficace et politique pour les médias.

1.1 Les journalistes préfèrent la méthode supranationale plus rapide et efficiente que la méthode intergouvernementale lente et consensuelle.

Pour les journalistes, il est très difficile de communiquer sur une organisation intergouvernementale comme le Conseil de l'Europe. D'abord, parce que les prises de positions envers les Etats membres sont rarement très fermes dans une organisation intergouvernementale dans laquelle tout le pouvoir revient aux Etats membres. Ensuite, parce que les résolutions adoptées par le Conseil de l'Europe ne sont pas automatiquement prises en considération par les Etats membres, comme le sont les directives de l'UE. Ce manque de

pouvoir de coercition sur les Etats rend le Conseil difficilement médiatique, comme l'explique Anja Vogel, journaliste spécialiste des questions européennes à *Radio France*⁵⁰.

Ce témoignage éclaire sur les difficultés que rencontrent les journalistes à parler de l'Europe en général et du Conseil de l'Europe en particulier. La nécessité pour les Etats membres de trouver un consensus empêche le Conseil d'avoir une forte tonalité politique, contrairement à l'ONU qui est plus médiatique grâce aux affrontements entre les intérêts des Etats membres. M. Frédérick Rogge, conseiller juridique de la France auprès du Conseil de l'Europe, explique cette différence essentielle entre les deux organisations :

« Les résolutions des Nations Unies sont juridiquement beaucoup moins contraignantes, beaucoup moins existentielles, et concernent une échelle bien plus large que celles du Conseil de l'Europe. Mais leur tonalité politique est beaucoup plus forte. Le Conseil de l'Europe est un peu piégé par le fait qu'il produit des travaux relativement techniques, c'est aussi ce qui fait la qualité de ses travaux, mais ce n'est pas vraiment politique. On ne retrouve pas l'équivalent d'un conseil de sécurité des Nations Unies en terme déclaratoire. »⁵¹

Ce manque de tonalité politique n'est pas uniquement dû au mode de fonctionnement du Conseil de l'Europe, mais également à ses domaines de compétences qui sont les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. Tous les partis politiques qui respectent le système démocratique partagent les mêmes valeurs et ce consensus n'est pas médiatique, selon M. Bernard Schreiner, Vice-président de l'Assemblée parlementaire du Conseil, et président de la délégation française à l'Assemblée :

« Le Conseil de l'Europe est si peu médiatique car les questions qui s'y traitent le sont dans un cadre consensuel. On ne retrouve pas de clivages politiques nets entre la gauche, la droite ou le centre. Tout le monde s'accorde sur la défense des droits de l'homme et de la dignité humaine, alors que les media préfèrent naturellement les turbulences et les affrontements. Ils sont friands des événements qui sortent de l'ordinaire et le consensus n'en fait pas parti. »⁵²

Concernant l'Assemblée parlementaire, un des principaux problèmes pour la médiatisation de ses travaux est l'absentéisme des parlementaires lors de ses quatre sessions annuelles. Plusieurs raisons expliquent cet absentéisme. La première est sans doute que les élus ne le sont pas directement par les citoyens européens, mais sont désignés par les

⁵⁰ Entretien avec Melle Anja Vogel le 3 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. Melle Vogel est journaliste à *Radio France*, spécialiste des affaires européennes depuis 1998. Elle a créé une chronique quotidienne « Tous Européens » sur la radio *France Bleue*, et une chronique dominicale « L'Europe au quotidien » sur la radio *France Info*.

⁵¹ Entretien avec M. Frédérick Rogge le 25 octobre 2005 à l'Ambassade de France à Strasbourg.

⁵² Entretien avec M. Bernard Schreiner le 7 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. M. Schreiner est membre de l'Assemblée parlementaire depuis 1993, il est député *UMP* du Bas-Rhin (élu en 1988, puis réélu en 1993, 1997, et 2002) et Conseiller général du Bas-Rhin depuis 1988.

parlements nationaux, et doivent se sentir moins redevables envers leurs parlements qu'envers leurs électeurs. Une autre raison est peut-être due à ce que le financement des délégations est assuré par les Etats membres et certains Etats d'Europe orientale rencontrent peut-être parfois des difficultés pour assurer le transport et l'hébergement de leurs parlementaires.

Lors de mes recherches, j'ai pu observer qu'il y avait souvent plus de monde dans les tribunes publiques que de parlementaires siégeant dans l'Assemblée, et les parlementaires présents étaient parfois peu attentifs, en train de lire leur journal [Voir photo], de regarder leurs textos, voire même de répondre à leur téléphone portable en plein débat sur une résolution. Cet absentéisme pose de sérieux problèmes en terme d'image, comme l'explique Mme Micaela Catalano, chef de l'Unité de communication de l'Assemblée parlementaire :

« Actuellement, nous cherchons une solution pour accroître la présence des parlementaires, surtout au moment des votes du vendredi, qui sont vraiment très faibles, ce qui pose pas mal de problèmes. Pour moi, en terme de communication, c'est difficile de dire que telle résolution a été adoptée par 10 parlementaires sur 315. »⁵³

L'Assemblée parlementaire adopte une résolution⁵⁴ en 2007 sur ce problème, mais n'a que peu de solutions pour le résoudre, à part multiplier les rapporteurs et les orateurs lors des sessions pour intéresser plus de parlementaires à ses travaux.



Photo © Thibault Courcelle

Des travées vides et des parlementaires peu attentifs lors du débat sur « Le défi du terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », le mercredi 6 octobre 2004.

⁵³ Entretien avec Mme Micaela Catalano le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁵⁴ Résolution 1583 (2007) de l'Assemblée parlementaire.

Cependant, pour les media, le problème n'est pas seulement l'absentéisme des parlementaires à l'Assemblée, mais surtout la complexité des résolutions et recommandations adoptées, extrêmement juridiques, parfois difficiles à comprendre pour les journalistes, mais surtout difficile à expliquer au grand public. Pour cette raison, la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, Mme Maud de Boer-Buquicchio, estime que le travail du Conseil concernant les droits de l'homme et la démocratie, n'est pas reconnu à sa juste valeur :

« Evidemment, notre marchandise est un peu difficile à vendre. Elle est peut-être moins tangible au quotidien et il y a un certain degré d'ignorance de la population, car nous n'avons pas les mêmes moyens qu'à Bruxelles pour faire connaître notre travail. Alors que ce qui est fait ici est fondamental pour établir vraiment des bases démocratiques solides sur du long terme. »⁵⁵

Il est vrai que la « marchandise » du Conseil de l'Europe, que ce soit la documentation, les rapports, les résolutions ou les conventions est, pour l'avoir longuement expérimentée, extrêmement technique, juridique, administrative et écrite dans un langage un peu ésotérique difficile d'accès au premier abords. Une autre raison est sans doute que les droits de l'homme, la démocratie, et l'Etat de droit, sont considérés comme des acquis pour une grande partie de l'opinion publique européenne et des journalistes de la plupart des pays d'Europe, surtout pour l'Europe occidentale. Depuis l'abolition de la peine de mort, ces sujets ne créent plus une grande actualité, et les médias se focalisent sur l'UE, dont les directives ont une influence directe et immédiate sur les citoyens européens. Mme Catherine Lalumière, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe de 1989 à 1994, déplore le fait que les médias ne s'intéressent qu'à l'économie au détriment des valeurs philosophiques des pères fondateurs :

« D'un point de vue philosophique, la pensée dominante est devenue purement matérialiste, et l'on a occulté la dimension culturelle, spirituelle, le sens du projet européen que le Conseil de l'Europe continue de penser. La spiritualité, et ce n'est pas au sens religieux que j'emploie ce terme, a été et est considérée comme démodée et dépassée. L'Europe des idées s'étiole et c'est la raison profonde pour laquelle le Conseil de l'Europe est marginalisé, alors qu'il incarne l'Europe des Lumières. Tous ceux qui travaillent au Conseil en ont beaucoup souffert, et je dirais que toute la construction européenne en souffre aujourd'hui. »⁵⁶

⁵⁵ Entretien avec Mme Maud de Boer-Buquicchio le 3 juillet 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. Mme de Boer-Buquicchio est Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe depuis 2002.

⁵⁶ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris. Mme Lalumière fut également Ministre de la Consommation sous le gouvernement Mauroy, puis Secrétaire d'Etat aux Affaires Européennes sous le gouvernement Fabius de 1984 à 1986, puis Députée à l'Assemblée nationale de 1986 à 1989. Elue Députée européen de l'UE pour deux mandats consécutifs de 1994 à 2004, et Vice-Présidente du Parlement européen de 2001 à 2004, elle est, depuis 2004, Présidente de l'association « La Maison de l'Europe » à Paris.

1.2 Les quelques rares sujets médiatiques : les arrêts de la Cour et quelques rapports étatiques de l'Assemblée ou du Commissaire aux droits de l'homme.

Le Conseil de l'Europe est très peu médiatique, mais depuis quelques années, certains de ces organes le sont devenus. Les principaux sont la Cour EDH et, dans une moindre mesure, le Commissaire aux droits de l'homme.

La Cour EDH a été créée sur papier comme mécanisme de respect des la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales en 1950, et a été instituée en 1959. Avant 1990, la Cour est peu médiatisée et ne traite que d'un très faible nombre d'affaires (Chapitre III). Dans les années 1990, le nombre d'affaires rendues par la Cour augmente considérablement, tout comme le nombre de requêtes. La Cour EDH, qui permet à des individus de porter plainte contre leur Etat et crée donc un lien personnel direct avec les Européens, est devenue très populaire, notamment grâce aux media, mais cette popularité n'a pas amélioré la visibilité de l'ensemble du Conseil de l'Europe. Un paradoxe qu'explique le Président de la Cour, M. Jean-Paul Costa :

« Nous rendons des jugements sur des affaires souvent très sensibles et qui, parfois, condamnent des Etats. Donc ça a nécessairement un retentissement dans la presse. La Cour fait parfois la Une des journaux non spécialisés, pas seulement des revues juridiques bien sûr, alors que c'est beaucoup plus rare pour le Conseil de l'Europe.

A la Cour, nous avons plutôt tendance à être réservé en matière de presse. Nous faisons des comités de presse, bien entendu, où nous expliquons nos arrêts, mais nous ne recherchons pas la publicité pour la publicité, nous faisons avant tout un travail juridictionnel.

La confusion entre l'appartenance au Conseil de l'Europe ou à l'Union européenne est très souvent faite pour la Cour. Le problème, c'est qu'il y a deux cours en Europe : la Cour de justice des Communautés européennes au Luxembourg et la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Et même pour un public averti de juristes, ce n'est pas toujours très facile de distinguer les deux. Lorsque j'ai été élu juge à Strasbourg il y a sept ans, une de mes relations, un juriste, m'a téléphoné pour me féliciter en me demandant : « Est-ce que ça n'est pas très ennuyeux d'aller vivre dans une petite ville comme Luxembourg ? ». »⁵⁷

La plupart du temps, les arrêts rendus par la Cour ne sont médiatiques qu'au sein de l'Etat incriminé. Mais certains arrêts ont un retentissement beaucoup plus large, soit parce que d'autres Etats se sentent concernés par effet de ricochet par la jurisprudence rendue par la Cour, soit parce que l'arrêt a de fortes conséquences politiques à l'encontre d'un Etat.

Pour n'en citer que quelques-uns, l'arrêt *Selmouni contre France*, le 28 juillet 1999, a condamné la France pour mauvais traitements et torture. Cet arrêt a eu un grand

⁵⁷ Entretien avec M. Jean-Paul Costa le 24 octobre 2005 à la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. M. Costa, Vice-président de la Cour depuis 2001, a été élu Président de la Cour et a pris ses fonctions le 19 janvier 2007 pour un mandat de trois ans. Il est le juge français à la Cour depuis 1998.

retentissement parce qu'il a montré que la France, « berceau des droits de l'homme », pouvait être condamnée pour une violation grave de la CEDH. L'arrêt *Öcalan contre Turquie*, le 12 mai 2005, a sauvé la tête du leader emblématique du *Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK)* qui avait été condamné à mort en juin 1999 par la Cour de sûreté de l'Etat turc, la peine a donc été commuée en réclusion criminelle à perpétuité. Il y a comme ça une bonne vingtaine d'arrêts célèbres.

Le Commissaire aux droits de l'homme, organe récemment créé, en 1999, au sein du Conseil de l'Europe, est devenu rapidement médiatique. Ses visites inopinées au sein des Etats membres et ses rapports sur la situation dans ces Etats, notamment dans les lieux de détention, en ont fait l'un des porte-parole les plus écoutés du Conseil. M. Alvaro Gil-Robles, premier Commissaire de 1999 à 2006, défend l'importance de cette médiatisation « pour avoir une incidence sur la position des hommes politiques »⁵⁸. La personnalité charismatique de M. Gil-Robles, très en verve, a beaucoup influé sur la médiatisation du Commissaire. Son successeur, M. Hammarberg, semble un peu plus terne et moins à l'aise avec les media, ce qui a pour conséquence de rendre moins visible son action et son rôle.

Certains rapports du Comité de prévention de la torture (CPT), de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), ou de certaines commissions de l'Assemblée parlementaire comme la Commission de suivi, la Commission politique ou la Commission juridique et des droits de l'homme, peuvent avoir un fort impact médiatique. Pour cette dernière, le rapport du parlementaire suisse, M. Dick Marty, sur l'affaire des avions secrets de la CIA en Europe et les allégations de détention secrète de prisonniers au sein de pays membres du Conseil, a eu une couverture médiatique sans précédent (Chapitre III).

Le porte-parole et conseiller du Secrétaire Général, M. Matjaz Gruden, fait une analogie pour expliquer ce qu'il appelle des « visibilités partielles » de l'organisation :

« La Cour est bien plus connue que le Conseil et le lien entre les deux n'est pas toujours fait. Différentes parties du Conseil de l'Europe comme la Cour, le CPT, l'ECRI, l'Assemblée parlementaire, ont dans leur secteur d'activité une visibilité et une influence politique et médiatique très importante. Donc il ne faut pas prendre la visibilité au niveau de l'organisation, mais il faut faire l'addition de toutes les visibilités partielles. Mon travail est d'utiliser ces visibilités partielles et d'y joindre une valeur ajoutée de la part du Secrétaire Général là où c'est pertinent. L'objectif ne doit pas être de canaliser ou de centraliser, parce qu'une bonne partie du succès des organes de cette organisation, ils la doivent justement à leur indépendance et à leur autonomie. »⁵⁹

⁵⁸ Entretien avec M. Alvaro Gil-Robles le 17 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. M. Gil-Robles, avocat espagnol et professeur de droit, a été élu Commissaire aux droits de l'homme du 15 octobre 1999 au 31 mars 2006 par l'Assemblée. Le Suédois M. Thomas Hammarberg lui a succédé.

⁵⁹ Entretien avec M. Matjaz Gruden le 27 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Il existe également une variation d'ordre géographique. Le Conseil de l'Europe n'occupe pas la même place dans les media nationaux selon l'appartenance ou non des Etats à l'UE. Pour les Etats membres de l'UE, le Conseil de l'Europe n'est pas considéré comme assez important pour que son rôle soit pris en considération par les media. La plupart des media qui sont à Strasbourg se préoccupent d'abord du Parlement européen, comme le confirme Cai Rienäcker, correspondant permanent à *ARD*, première chaîne de radio et télévision allemande⁶⁰. La visibilité du Conseil de l'Europe est cependant beaucoup plus forte et constante pour les Etats d'Europe orientale, qu'ils souhaitent ou non faire partie de l'UE. Plus on s'éloigne géographiquement du centre de l'Europe vers l'Est, plus le Conseil de l'Europe est médiatique.

Plusieurs raisons expliquent la difficulté, de la part du Conseil de l'Europe, à communiquer son rôle et son travail. Une difficulté à laquelle l'organisation cherche à remédier, afin d'assurer son existence à l'avenir.

2 – La communication du Conseil de l'Europe : la difficulté à faire connaître l'organisation au grand public.

2.1 La difficulté à communiquer le travail d'une organisation intergouvernementale.

Le problème de la communication du Conseil de l'Europe sur son rôle préoccupe de plus en plus l'organisation, en parallèle avec la réflexion sur l'avenir de l'institution. Le budget destiné à l'information et à la communication a augmenté en cinquante ans. Mais la part du budget qui lui est consacrée par rapport au budget général est restée la même que dans les années 1950, alors même que la société attache de plus en plus d'importance à la communication depuis les années 1970.

En 1956, le budget consacré à l'information et à la communication était de 31,7 millions d'anciens francs (593 000 euros en 2007), ce qui représentait 3,9% du budget total du Conseil. Jusqu'aux années 1990, cette part diminue régulièrement. En 1965, ce budget est de 643 000 francs (767 000 euros), soit 2,4% du budget total du Conseil. En 1978, ce budget

M. Gruden a travaillé dix ans au sein de l'Assemblée parlementaire à différentes fonctions avant de devenir porte-parole et conseiller spécial du Secrétaire Général, M. Terry Davis.

⁶⁰ Entretien avec M. Cai Rienäcker le 24 octobre 2005 à Strasbourg.

atteint 2,2 millions de francs (environ 1 millions d'euros), mais la part tombe à 1,4% du budget total du Conseil. En 1989, à la veille de l'ouverture du Conseil à l'Est, il n'est que de 5,8 millions de francs (1,2 million d'euros), soit seulement 1,3% du total. L'une des priorités affichées aux sommets de Strasbourg en 1997, puis de Varsovie en 2005, est de mieux faire connaître l'organisation auprès des Européens. Le budget consacré à l'information et à la communication fut donc petit à petit légèrement revalorisé. En 1998, il est de 21,1 millions de francs (3,7 millions d'euros), soit 2,1% du total, et en 2007, il atteint 6,3 millions d'euros, soit 3,2% du budget total de l'organisation.

Entre 1956 et 2007, le budget annuel consacré à l'information et à la communication a donc été multiplié par dix, pourtant sa part par rapport au budget général est quasiment identique en passant de 3,9% à 3,2%. La somme de 6,2 millions d'euros pour l'information et la communication en 2007 est relativement faible. A titre de comparaison, l'Union européenne a dépensé 92 millions d'euros pour sa communication en 2003, ce qui ne représente que 0,08% de son budget total, mais c'est quinze fois plus que le Conseil de l'Europe, ce qui explique en partie la différence de visibilité entre les deux organisations.

En dehors du manque de moyens budgétaires pour assurer sa communication, la grande difficulté du Conseil de l'Europe, comme de la plupart des organisations internationales, est d'intéresser les media alors que l'espace de référence des media est généralement le national, le régional ou le local, selon M. Jean-Philippe Bozouls, ancien directeur de la communication du Conseil de l'Europe, qui fait part de son expérience difficile pour tenter d'améliorer la visibilité du Conseil et les limites à cette visibilité :

« Nous ne pouvons rien faire s'il n'y a pas une crédibilité politique donnée à l'organisation et la visibilité ne se décrète pas par la technicité, mais par cette crédibilité. Ça passerait par une grande réforme du Conseil de l'Europe avec un changement total de son statut. »⁶¹

Contrairement à M. Bozouls, le journaliste du *Monde* spécialiste des questions européennes, M. Marcel Scotto, pense que l'organisation est en grande partie responsable de ce manque de visibilité en raison d'une mauvaise communication :

« Le Conseil de l'Europe est une organisation diplomatico-juridique qui n'a pas une culture de l'information et de la communication. Ils ne savent pas faire et quand ils avaient des affaires, ils n'osaient pas les médiatiser de peur de froisser les Etats, et ils n'ont donc pas joué sur le seul créneau pour lequel ils auraient pu exister : les droits de l'homme. Ils n'ont pas osé en prétextant le respect des traités, car ce sont des ringards. C'est une institution qui

⁶¹ Entretien avec M. Jean-Philippe Bozouls le 28 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

est vieille et qu'il faut dépoussiérer, ce qu'aucun Secrétaire Général n'a osé faire. Le Secrétaire Général est à son poste pour cinq ans et quand il arrive, il pense déjà quel sera son prochain poste. Donc c'est culturel, ils n'ont pas la culture de l'information moderne qui est de faire des coups.

J'ai travaillé vingt ans à Bruxelles et je peux vous dire que la Commission européenne organise des fuites avec des grands journaux européens comme *Le Monde*, *Le Figaro*, *Libération*, *Die Welt* ou le *Financial Times*. C'est ça l'information moderne, pour exister, il faut montrer le travail de fond et les continuités. Mais le Conseil de l'Europe n'a aucune capacité de réaction et fonctionne comme la diplomatie des années 1950. »⁶²

Il est vrai qu'il existe près de 350 organisations internationales dans le monde, mais très peu ont une visibilité à part l'ONU, qui joue à la fois le rôle de gendarme et de sapeur-pompier du monde, tout comme l'OTAN dans certaines parties du monde grâce à sa puissance militaire, ainsi que l'UE grâce à sa puissance économique. Le Conseil pâtit du manque d'organes de presse présents à Strasbourg qui constitue un handicap très difficile à surmonter pour l'organisation. La liste des journalistes qui y sont accrédités est très maigre, à part l'Agence France Presse, Reuters France et Radio France. Il n'y a plus de correspondant du *Monde* depuis que M. Scotto est parti, et « le fait que nous n'ayons pratiquement que du francophone en terme d'agences nous coupe de beaucoup de réseaux. Des agences comme *Reuters International* nous faciliteraient la tâche »⁶³.

Ce besoin d'une meilleure visibilité est une préoccupation de plus en plus importante pour le Conseil de l'Europe. Pour assurer sa pérennité dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, l'organisation strasbourgeoise doit être mieux connue des Européens, afin d'être mieux reconnue par les décideurs politiques sur son rôle dans ses domaines de prédilection.

2.2 Le besoin d'améliorer sa visibilité pour exister.

Avec les nouveaux élargissements du Conseil de l'Europe à l'Est, le Comité des Ministres crée, à partir de 1991, des centres d'information et de documentation dans chacun de ces pays. Ils ont pour objectif de mieux faire connaître l'organisation et ses traités, particulièrement aux juristes de ces Etats. Un « Comité des sages » a été institué par le Comité des Ministres, à la demande des chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Strasbourg en 1997, afin de réformer le Conseil de l'Europe. Ce comité a rendu son rapport

⁶² Entretien avec M. Marcel Scotto le 7 novembre 2005 à Paris, op. cit.

⁶³ Entretien avec Mme Micaela Catalano le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

final⁶⁴ en 1998 où il préconise, entre autre, une amélioration de sa visibilité pour accroître son efficacité, notamment en transformant le statut des centres d'informations existants.

Le Comité des Ministres décide alors en 1999 de créer des bureaux d'informations du Conseil à la place des centres existants⁶⁵. Ces bureaux diffusent de l'information sur le Conseil de l'Europe, ses activités et ses normes, notamment par la création de réseaux avec des ONG ou des institutions politiques et judiciaires locales. Leur localisation est décidée par le Comité des Ministres sur proposition du Secrétariat Général et leur mandat est renouvelé tous les trois ans. En 2001, le Comité des Ministres crée également des bureaux extérieurs dans les Etats du Caucase, de la Moldova, de l'Albanie, et dans certains Etats d'ex-Yougoslavie, afin d'y placer un représentant du Secrétariat Général et influencer sur le terrain les réformes en cours. Les anciens Etats membres ne disposent pas de bureaux d'information, mais d'un réseau de correspondants de presse qui servent de démultiplicateurs de la visibilité du Conseil [**Voir carte**].

Le site internet⁶⁶ est devenu le principal outil d'information du Conseil. Des améliorations régulières ont été apportées à sa présentation et à son contenu pour le rendre plus attractif et dynamique.

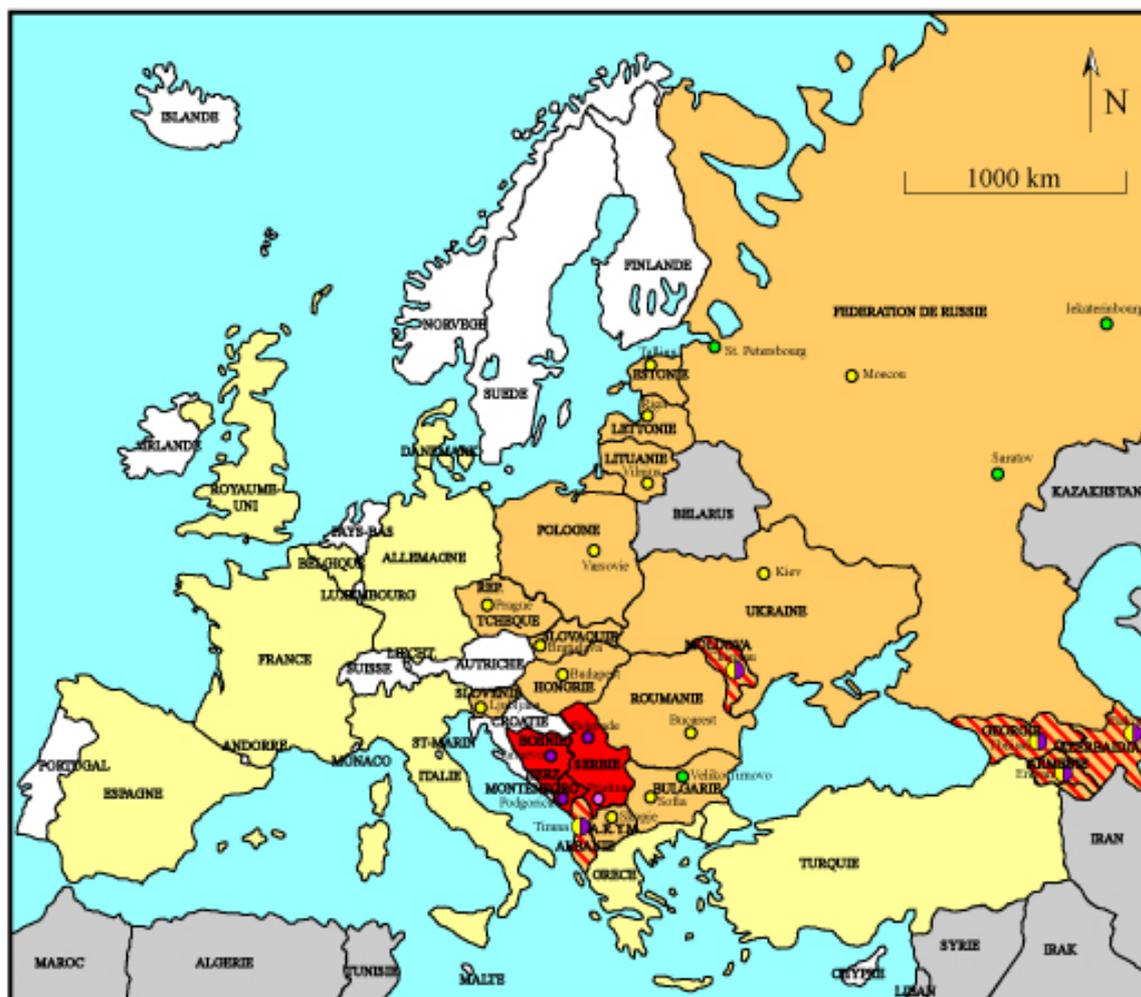
L'amélioration de la visibilité du Conseil de l'Europe est nécessaire dans un contexte géopolitique où l'UE s'est également élargie géographiquement, et dont les compétences initialement économiques et commerciales, évoluent peu à peu vers de nouveaux champs comme la culture, le social, le politique, le militaire, et même les droits de l'homme avec la création d'une Agence des droits fondamentaux (Chapitre IX). Pour assurer son avenir, le Conseil doit montrer qu'il apporte une réelle valeur ajoutée aux autres organisations européennes, à la fois aux chefs d'Etat et de gouvernement qui prennent les décisions, mais également à la population et à la société civile qui influencent ces décisions,.

⁶⁴ Document CM(98)178

⁶⁵ Notes 99(700) du Comité des Ministres.

⁶⁶ Site internet du Conseil de l'Europe : www.coe.int

Une présence accrue du Conseil de l'Europe au sein des pays d'Europe centrale et orientale en 2007



©Thibault Courcelle, 2007

Les délocalisations du Conseil de l'Europe au sein des Etats membres :

-  Bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe
-  Bureaux d'information du Conseil de l'Europe
-  Bureaux extérieurs et Bureaux d'information du Conseil de l'Europe
-  Correspondants de presse du Conseil de l'Europe
-  Etats membres du Conseil de l'Europe n'ayant ni bureaux, ni correspondants de presse
-  Etats non membres du Conseil de l'Europe

Localisation des bureaux au sein des Etats membres :

-  Bureau extérieur situé dans une capitale
-  Bureau extérieur situé dans une ville régionale (Serbie)
-  Bureau d'information situé dans une capitale
-  Bureau d'information situé dans une ville régionale (Bulgarie, Russie)
-  Bureaux extérieur et d'information situés dans une même capitale

Sources : Brochure d'information de l'infopoint du Conseil de l'Europe, Le Conseil de l'Europe à travers l'Europe, éditée en décembre 2004 ; ainsi que http://www.coe.int/t/le/press/contacts_press_fr.asp.

Conclusion du chapitre I

« Le Conseil de l'Europe = la belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin »

Cette représentation très ancienne, liée au compromis franco-britannique du Traité de Londres, n'a cessé de se consolider jusqu'à la fin des années 1980. La fameuse phrase du Général De Gaulle, qui pouvait être très caustique, lors de sa conférence de presse en 1962 sur l'Europe, a été très mal reçue au sein de l'organisation. Pour Mme Catherine Lalumière, Secrétaire Générale de 1989 à 1994, cette métaphore a contribué au sentiment de marginalisation au sein du Conseil :

« Rappelez-vous la phrase du Général De Gaulle sur « cette institution qui dort aux bords du Rhin ». Elle montrait un réel talent dans l'élocution métaphorique, mais quelle condescendance ! Et quelle incivilité ! C'était très cruel. Donc tous ceux qui se sont intéressés au Conseil de l'Europe, qui y travaillent et qui sont convaincus de la qualité de ce travail, sont malheureux d'être marginalisés comme ça. »⁶⁷

Il est pourtant indéniable que les choix britanniques d'imposer une organisation intergouvernementale et non supranationale, ainsi que celui de la ville de Strasbourg comme siège de l'organisation, ont, dès l'origine, hypothéqué toute possibilité de développement important pour le Conseil. Un choix confirmé par l'allocation d'un très faible budget de fonctionnement sans autofinancements qui le rend très vulnérable dans son rapport aux Etats membres. Ces choix expliquent pourquoi les media s'en sont toujours désintéressés. Son manque d'efficacité et de rapidité dans ses décisions a permis à la CEE de lui faire rapidement de l'ombre.

Le Conseil de l'Europe ne ménage pourtant pas ses efforts, ces dernières années, pour sortir, dans la mesure du possible, d'une trop grande marginalité qui pourrait être fatale à l'organisation et à son rôle. La représentation formulée par De Gaulle s'est d'ailleurs fortement atténuée entre 1990 et 2000, années de l'élargissement à l'Est du Conseil de l'Europe où l'organisation est perçue comme « l'antichambre de l'Union européenne » et « l'école de la démocratie », perceptions analysées dans le chapitre suivant, avant de revenir à partir de 2004 suite au grand élargissement de l'UE à l'Est.

⁶⁷ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

Chapitre II

Le Conseil de l'Europe, une « antichambre » de l'Union européenne.

« Pour pouvoir rentrer dans le salon, il faut rentrer par l'antichambre, si l'on ne passe pas par l'antichambre, on n'est pas prêt pour rentrer dans le salon »¹

Catherine Lalumière

La représentation du Conseil de l'Europe comme « antichambre » de l'UE est très répandue, particulièrement dans la presse, bien que nombre de fonctionnaires de l'organisation la trouvent trop réductrice.

Depuis la création de la CEE par le Traité de Rome en 1957, tous ses Etats membres ont pour point commun d'appartenir préalablement au Conseil de l'Europe, mais l'organisation n'était pas encore qualifiée d'« antichambre » de la CEE. Ce n'est qu'à partir de la chute du Mur de Berlin et de ses conséquences géopolitiques que cette représentation est de plus en plus usitée. Dès 1990, l'organisation strasbourgeoise joue un rôle prépondérant pour « intégrer » les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dans la construction européenne. Pour eux, l'admission au Conseil de l'Europe représente l'espoir d'intégrer plus hâtivement la CEE. Mais à l'orée des années 1990, et après plus de quarante ans de régimes totalitaires, la différence de développement économique et politique entre ces Etats et ceux de l'Europe occidentale est telle que les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEE, puis de l'UE, et la Commission européenne, n'envisagent pas une intégration rapide de ces Etats.

Le Conseil de l'Europe s'impose alors, durant presque quinze ans jusqu'à l'élargissement de l'UE à huit PECO en 2004, comme la seule organisation à même de répondre rapidement aux attentes et aux demandes des populations, ainsi que des chefs d'Etat et de gouvernements des PECO. La ferme volonté de ces dirigeants de changer les systèmes mis en place au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, dans l'intention d'intégrer l'UE, passe par une démocratisation de leurs institutions, la mise en place d'un

¹ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris. Cette citation est replacée dans son contexte en p.80.

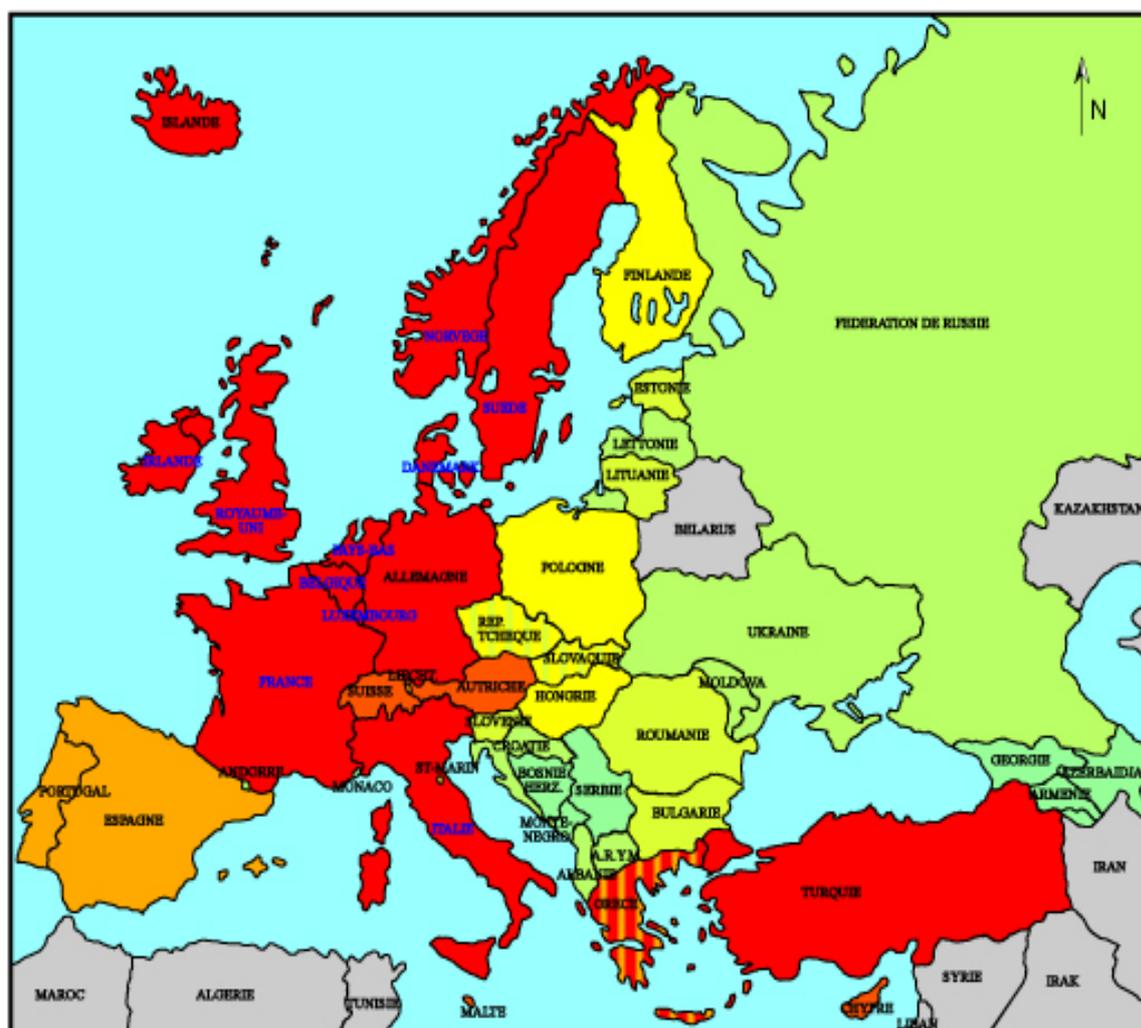
système électoral pluraliste et d'un Etat de droit, principes prônés par le Conseil de l'Europe dès ses origines et qui trouvent là un nouveau souffle.

Dans ce contexte géopolitique européen où les rapports de force et de pouvoir ont rapidement évolué, le Conseil de l'Europe approfondit ses critères d'adhésion et s'élargit très vite, en quelques années, à l'ensemble des Etats d'Europe centrale, puis orientale jusqu'à intégrer la Fédération de Russie dès 1996 **[Voir carte]**. Ces élargissements, préparés à la hâte, bouleversent les structures même de l'organisation qui se voit obligée de mettre en place de nouveaux mécanismes d'aide et de suivi pour la démocratisation de ces Etats.

Dans le même temps, l'UE s'accommode fort bien de ce nouveau rôle « d'école de la démocratie » qu'entend jouer le Conseil de l'Europe et redéfinit ses propres critères d'adhésion à Copenhague en 1993, puis lors du Traité d'Amsterdam en 1997. Une bonne partie de ces critères sont économiques, mais pour les critères politiques, l'UE s'aligne sur les critères du Conseil de l'Europe et suit de près les rapports des mécanismes de suivi du Conseil sur chacun des pays candidats.

D'une organisation auparavant généralement considérée comme un « Club des démocraties occidentales », comment le Conseil de l'Europe est-il devenu une organisation paneuropéenne ? Et pourquoi l'UE s'en est servie comme « antichambre » ?

L'entrée des Etats membres au sein du Conseil de l'Europe depuis sa création



© Thibault Courcelle, 2007.

1000 km

L'entrée des Etats au sein du Conseil de l'Europe depuis 1949 :

■ Etats **fondateurs** du Conseil de l'Europe en 1949 ou membres entre 1949 et 1951

■ Adhésion entre 1956 et 1966

■ Adhésion entre 1974 et 1978

■ Adhésion entre 1988 et 1991

■ Adhésion entre 1992 et 1994

■ Adhésion entre 1995 et 1997

■ Adhésion depuis 1999

■ Etats non membres du Conseil de l'Europe

Cas spécifiques :

■ Grèce : adhésion en 1949 puis réadhésion en 1974

■ Tchécoslovaquie : adhésion en 1990, puis réadhésion en 1993 de la République Tchèque et de la Slovaquie après scission de la fédération

Source : Ratification des statuts du Conseil de l'Europe sur le site internet de l'organisation : <http://conventions.coe.int>

I – Pourquoi une « antichambre » ? Aux origines de cette représentation.

Une « antichambre », selon la définition courante, est une pièce d'attente placée à l'entrée d'un grand appartement ou d'un bureau ministériel. Le Conseil de l'Europe perçu comme une « antichambre de l'UE » est l'une des représentations les plus utilisées par la presse et par de nombreux représentants d'Etats membres auprès du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour définir le rôle de l'organisation. D'autres représentations similaires comme « vestibule de l'UE », « sas de l'UE », ou encore « salle d'enregistrement de l'UE » sont couramment usitées.

Cette représentation, contrairement à la précédente (Chapitre I), est très récente. Elle s'est propagée dans la presse après la chute du Mur de Berlin, avec l'adhésion des premiers Etats d'Europe centrale, lorsque « Le Conseil de l'Europe est devenu un passage obligatoire de respectabilité démocratique des Etats d'Europe centrale et orientale dans la voie de l'intégration à l'Union européenne »². Comment cette organisation est-elle devenue un passage obligatoire pour l'adhésion à l'UE ? Et pourquoi ?

Tout commence avec la réadmission de la Grèce, puis l'adhésion de l'Espagne et du Portugal dans le courant des années 1970.

1 – Une antichambre officieuse avec l'intégration d'anciennes dictatures des pays de l'Europe méditerranéenne.

1.1 Un soutien à la transition démocratique en Grèce, au Portugal et en Espagne.

La Grèce est le premier pays non fondateur du Conseil de l'Europe à devenir membre de l'organisation dès 1949. Un coup d'Etat d'officiers de l'armée grecque emmenés par le colonel Georgios Papadopoulos, voulant empêcher une victoire électorale des partis politiques de gauche fait basculer le pays dans la dictature le 21 avril 1967, avec l'abolition de la constitution. Après deux années de tractation entre le Conseil de l'Europe et la Grèce, les Colonels, sous la menace d'une exclusion imminente, décident de retirer le pays de

² Mihály Fülöp, de l'institut hongrois des relations internationales à Budapest, « L'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe », *In* : M.-T. Bitsch (textes réunis par), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne : Editions scientifiques européennes, Collection Euroclio, 1997 – p.187.

l'organisation le 12 décembre 1969. Après l'effondrement du régime des Colonels le 23 juillet 1974 et le rétablissement de la démocratie, une des premières décisions du gouvernement de Constantin Karamanlis est de demander la réadmission de son pays au Conseil de l'Europe.

M. Averoff, ministre de la Défense et des Affaires étrangères par intérim, est reçu le 27 septembre 1974 par l'Assemblée et déclare : « Je me trouve dans cet hémicycle pour annoncer la fin d'une dictature et la régénérescence d'une démocratie »³. A peine un mois plus tard, le 28 novembre 1974, la Grèce réintègre le Conseil de l'Europe et retrouve une « respectabilité » sur la scène internationale, avant de devenir le dixième Etat membre de la CEE le 1^{er} janvier 1981. M. Nicolas Tsamados, Représentant permanent adjoint de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe, exprime sa reconnaissance envers l'organisation sur son positionnement ferme vis-à-vis de la dictature militaire grecque :

« La Grèce, qui a fait partie dès le début du Conseil de l'Europe, a beaucoup profité de cette organisation. Et elle lui est très reconnaissante pour le soutien moral et politique qu'il lui a donné dans les années difficiles de la dictature militaire. L'obligation pour la dictature de se retirer du Conseil de l'Europe sous peine d'être exclue, montre bien l'autorité morale de cette organisation, et ça a été un geste très important pour les Grecs à ce moment-là. »⁴

Deux autres Etats européens, l'Espagne et le Portugal, sortent de plusieurs décennies de dictature dans les années 1970. La Révolution des œillets au Portugal le 25 avril 1974, sur fond de guerre de décolonisation en Afrique (Mozambique, Angola et Guinée-Bissau), met fin à la dictature instaurée par António de Oliveira Salazar en 1933, remplacé à la tête du régime par Marcelo Caetano à partir de 1968. En Espagne, la mort du général Francisco Franco en novembre 1975 et l'assassinat, deux ans auparavant, de son successeur désigné, l'amiral Luis Carrero Blanco, par des activistes basques de ETA, permettent le retour à la démocratie. Les deux pays, Portugal et Espagne, adhèrent respectivement au Conseil de l'Europe les 22 septembre 1976 et 24 novembre 1977. Ils intègrent la CEE moins de dix ans après, le 1^{er} janvier 1986. C'est avec beaucoup de fierté que M. Bruno Haller, ancien secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, explique le rôle capital du Conseil de l'Europe envers ces Etats :

« Le rôle de Conseil de l'Europe a été très important pour le retour à la démocratie de l'Espagne et du Portugal. C'est d'entrée, à l'Assemblée parlementaire du Conseil, que la délégation espagnole est venue faire cette déclaration solennelle sur sa volonté d'avoir une constitution démocratique. Et c'est aussi là que M. Mario Soares est venu lorsqu'il était encore dans l'opposition. Il a d'ailleurs été sanctionné après son apparition à l'Assemblée,

³ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2006 – p.112.

⁴ Entretien avec M. Nicolas Tsamados le 5 juin 2006 à l'Ambassade de Grèce à Strasbourg.

mais il est revenu aussitôt après avoir été élu premier ministre du Portugal⁵. Une bonne partie de l'histoire européenne s'est donc effectuée ici, et ça a permis ensuite aux Communautés de prendre ce qui était préparé. Le Conseil de l'Europe est vu comme une « antichambre » de l'Union européenne, mais est-ce réellement un problème ? Une bonne antichambre ne constitue pour moi aucun problème. »⁶

C'est par la « commission spéciale des nations européennes non représentées » de l'Assemblée que le Conseil de l'Europe entretient des rapports avec les États européens sous régimes dictatoriaux ou totalitaires. Cette commission d'abord appelée « commission des nations captives », avait été créée dès l'origine dans le but de revendiquer l'unité de l'Europe dans sa dimension continentale ou paneuropéenne, et observer la situation dans les pays appartenant au bloc socialiste. Il n'est pas anodin que le changement de dénomination de la commission ait eu lieu en 1975 lors de la signature de l'Acte final d'Helsinki entre le camp occidental et le camp socialiste. Celle-ci est alors renommée de façon plus neutre : « commission des relations avec les pays européens non membres ».

Cette commission noue des contacts avec des opposants à la dictature en Grèce, en Espagne et au Portugal, comme le montre l'exemple cité par M. Haller de Mario Soares, opposant à la dictature salazariste, qui est intervenu le 17 avril 1970 dans la préparation du rapport élaboré par la « commission spéciale des nations non représentées » sur la situation au Portugal. Sa présence lors du débat sur ce rapport lors des sessions de l'Assemblée lui vaudra une interdiction de revenir au Portugal pendant plusieurs années.

1.2 Un tremplin officieux pour l'adhésion aux Communautés européennes.

Cependant, dans les années 1970, le Conseil de l'Europe n'était pas doté de tous les mécanismes d'accompagnement à la démocratisation dont l'organisation s'est dotée par la suite, ainsi que des mécanismes de suivi des engagements ou de surveillance de respect des droits de l'homme. Après la demande d'adhésion émanant d'un État, c'est sur l'avis de

⁵ La Recommandation 740 (1974) de l'Assemblée parlementaire relative à la situation au Portugal, suite au discours de M. Mario Soares, recommande aux gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe « qu'ils apportent d'urgence au Gouvernement provisoire portugais toute l'aide possible sur le plan économique, technologique et technique, afin de faciliter le processus d'un retour à des institutions démocratiques et stables ». L'Assemblée recommande également au Comité des Ministres d'intensifier les relations des autorités portugaises avec le Conseil de l'Europe pour qu'il devienne « membre de plein droit » de l'organisation.

⁶ Entretien avec M. Bruno Haller le 14 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. M. Haller était directeur de cabinet du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de 1984 à 1989, puis secrétaire général adjoint de l'Assemblée parlementaire de 1989 à 1996, puis élu secrétaire général de l'Assemblée parlementaire pour deux mandats consécutifs de 1996 à janvier 2006.

l'Assemblée parlementaire dont le rôle est consultatif, que se basent les ministres des Affaires étrangères des Etats membres (ou leurs représentants) au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour décider si, oui ou non, l'Etat remplit les conditions d'adhésion. Un système, où la décision finale ne dépend que de la bonne volonté des Etats déjà membres, faisant la part belle aux considérations de *realpolitik*.

Même si les media n'utilisaient pas encore le terme « d'antichambre des Communautés » pour le Conseil de l'Europe à cette époque, celui-ci était indéniablement perçu comme un « label de démocratie » bien utile pour effacer d'anciens régimes dictatoriaux et présenter sa candidature à la CEE. La constitution du Portugal, lors de son admission en 1976, n'était guère démocratique, attribuant entre autres des pouvoirs excessifs à un Conseil de la Révolution composé de militaires. Quant à l'Espagne, cet Etat n'avait pas encore de constitution lors de son admission au Conseil de l'Europe en 1977. L'Assemblée parlementaire, suivie par le Comité des Ministres, ont donc donné un « crédit de confiance » à ces Etats, qui a, par la suite, été honoré. M. Adolfo Suarez, Président du premier gouvernement postfranquiste, est reconnaissant envers le Conseil de l'Europe pour ce « crédit de confiance », lors de son discours à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 31 janvier 1979, à peine plus d'un an après l'adhésion de l'Espagne à l'organisation :

« Dans le débat qui eut lieu dans cette enceinte, le 11 octobre 1977, les principales forces politiques espagnoles ont pris un engagement devant les peuples européens : continuer à travailler unies pour établir pleinement la démocratie dans notre pays. Vous avez fait confiance à leur parole et l'Assemblée a adopté la résolution qui a ouvert à l'Espagne les portes du Conseil de l'Europe dans les délais et à des conditions sans précédents. Je veux vous remercier dans la mesure où cela fut un acte de foi dans le peuple espagnol et en ses légitimes représentants démocratiques. »⁷

Le Conseil de l'Europe a donc apporté une caution morale importante en Espagne, afin de soutenir les courants démocratiques dans une période de transition tumultueuse. Dans ce contexte, l'adhésion de l'Espagne à l'organisation est considérée comme un « acte de foi » aux partisans de la démocratie espagnole, notamment grâce au rôle catalyseur de l'Assemblée. La suite de son discours est, entre les lignes, un plaidoyer pour l'adhésion à la CEE :

« Dans la vie des peuples, il y a des occasions où il faut choisir, et l'Espagne a choisi la solidarité européenne. Avec notre pleine participation aux différentes institutions, non seulement nous participerons à cet effort solidaire, mais nous devons exiger le renforcement

⁷ Adolfo Suárez, « Une Europe trop petite pour vivre séparée », In : *Les voix de l'Europe : sélection de discours prononcés devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949 – 1996*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1997 – p.113.

de l'intégration pour que l'Europe ne continue pas d'être la moyenne de compromis nationaux, mais la résultante d'un effort d'une réflexion commune. »⁸

Les sessions de l'Assemblée parlementaire servent donc de tribune pour les chefs d'Etat et de gouvernement qui montrent ainsi leur engagement européen et leur volonté de participer pleinement à la construction européenne. En 1984, M. Felipe Gonzàles, Président du gouvernement espagnol, et M. Ramalho Eanes, Président de la République portugaise, se succèdent à la tribune de l'Assemblée parlementaire pour défendre la cause d'une Europe humaniste, et appeler à la solidarité et à l'ouverture de l'Europe. Appels adressés principalement à la France dont la méfiance à l'égard de nouveaux concurrents au sein du Marché commun, principalement dans le domaine agricole, atteignait son paroxysme :

« L'Europe n'a jamais été un « empire du milieu », fermé et autosuffisant, comme le fut la Chine. Toute tentative de construire une Europe égoïste et renfermée, non seulement ne servirait pas les intérêts authentiques des Européens, mais serait irrémédiablement vouée à l'échec. »⁹

L'importance du rôle du Conseil de l'Europe, avant la chute du mur de Berlin, dans la transformation de régimes non démocratiques en véritables démocraties européennes remplissant les conditions politiques d'intégration à la CEE est largement méconnue et difficile à évaluer. C'est en grande partie compréhensible puisque la CEE ne s'était pas encore dotée de critères politiques d'adhésion, et ce, jusqu'au Sommet de Copenhague en 1993. Cependant, des critères officiels de respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, qui sont les critères officiels du Conseil de l'Europe, étaient de rigueur. Le témoignage de Mme Catherine Lalumière sur cette époque le confirme. Mme Lalumière a participé pleinement aux négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, en tant que Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes du gouvernement de Laurent Fabius :

« Indéniablement, l'apprentissage des mécanismes démocratiques de l'Espagne et du Portugal avaient été fait et bien fait au Conseil de l'Europe, auquel ils avaient adhéré avant de rentrer dans la Communauté. C'était la même chose pour la Grèce auparavant. Chaque élargissement de la Communauté, puis de l'Union européenne, a été fait en faveur de pays qui étaient déjà membres du Conseil de l'Europe et celui-ci les a préparé à l'étape suivante. Le Conseil de l'Europe a joué ce rôle d'antichambre qui était indispensable. Pour pouvoir rentrer dans le salon, il faut rentrer par l'antichambre, si l'on ne passe pas par l'antichambre, on n'est pas prêt pour rentrer dans le salon. »¹⁰

⁸ Adolfo Suárez, « Une Europe trop petite pour vivre séparée », *In* : *Les voix de l'Europe*, op. cit.

⁹ Felipe Gonzàles, « Une Europe humaniste », *In* : *Les voix de l'Europe*, op. cit. – p.145.

¹⁰ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

Cet apprentissage des mécanismes démocratiques se fait principalement par la participation de représentants de ces Etats à l'Assemblée et au Comité des Ministres, mais également, pour l'Espagne, par l'élection à de très hautes fonctions de parlementaires espagnols. Ainsi, de 1981 à 1983, M. José Maria de Areilza est élu Président de l'Assemblée parlementaire, et de 1984 à 1989, M. Marcelino Oreja Aguirre est élu Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. La « préparation à l'étape suivante », celle de l'intégration pleine et entière d'un Etat à la CEE, signifie donc que la méthode de coopération du Conseil de l'Europe joue un rôle de préparation à la méthode intégrée de la CEE.

Dès 1985, une commission composée de personnalités européennes siégeant à titre personnel, sous la présidence de M. Emilio Colombo, ancien ministre italien des Affaires étrangères, rend à l'Assemblée parlementaire¹¹ un rapport d'analyse sur l'avenir de la coopération européenne, dans lequel elle explique le rôle « d'antichambre » du Conseil de l'Europe, même si ce terme n'est pas employé :

« Cette coopération (intergouvernementale) prépare le terrain de l'action plus ambitieuse et plus contraignante de la Communauté. Il est des domaines et des problèmes qui ne se prêtent pas directement à l'intégration communautaire mais qui peuvent faire l'objet d'une coopération plus souple. Cette coopération permet une certaine harmonisation des approches et des politiques nationales ; elle ouvre ainsi la voie à une action plus unitaire, celle de l'intégration. »¹²

Les « domaines » et « problèmes » sont politiques car liés aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit, pour lesquels le Conseil de l'Europe harmonise depuis sa création les normes juridiques européennes, notamment grâce à l'adoption de la Convention européenne des droits de l'homme dès 1950, et aux dizaines de conventions créées au fil des années. Cette méthode est « plus souple » car non imposée, les Etats choisissent les conventions qu'ils souhaitent ratifier et mettre en œuvre.

Il convient néanmoins de replacer le rapport de la commission Colombo dans son contexte historique, c'est-à-dire avant les accords de l'Acte unique de 1986 et de son aboutissement, le Traité de Maastricht en 1992. En 1985, les deux organisations, CEE et Conseil de l'Europe, sont bien distinctes avec chacune leur méthode et leur domaine réservés. Cette distinction est beaucoup moins nette avec la création de l'UE en 1993, qui étend son champ de compétence (Chapitre IX).

¹¹ Voir également la Recommandation 1017 (1985) et la Résolution 871 (1987) de l'Assemblée parlementaire relatives au rapport de la Commission Colombo.

¹² Cité par Catherine Schneider dans le chapitre « De Strasbourg à Bruxelles. Candide en errance dans la nouvelle Europe », *In* : *Le droit des organisations internationales* ; Bruxelles : Editions Bruylant, 1997 - p.206 et 207.

2 – La Communauté européenne embarrassée par une perspective d’élargissement aux pays de l’Europe centrale et orientale.

2.1 La frilosité de la Communauté européenne envers les PECO.

Les profonds changements impulsés par M. Mikhaïl Gorbatchev en Union soviétique à partir de mars 1985, date de sa désignation comme chef de l’Etat, provoquent beaucoup de changements au sein des « démocraties populaires » qui se traduisent par un renforcement du dialogue et des relations entre celles-ci et le Conseil de l’Europe, alors que la CEE semble dans l’expectative. N’ayant pas les relations culturelles que le Conseil de l’Europe a pu lier avec des pays du bloc soviétique, c’est avec une certaine méfiance ou crainte pour ses acquis que les dirigeants de la CEE observent les changements. A leurs décharges, cette période correspond aussi pour la CEE à la réalisation du Marché unique de 1992 décidé lors des engagements pris avec les négociations de l’Acte unique en 1986, sous la conduite du Président de la Commission européenne, M. Jacques Delors. Il convient de prendre également en compte l’énergie consacrée à la création de l’Espace Economique Européen (EEE) afin d’étendre ce Marché aux sept pays membres de l’Association Européenne de Libre Echange¹³ (AELE) par un accord conclu le 2 mai 1992 à Porto, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

M. Delors se rend pour la première fois au Conseil de l’Europe le 26 septembre 1989 pour y prononcer un discours à l’Assemblée parlementaire, moins de six mois après les discours historiques de François Mitterrand et surtout Mikhaïl Gorbatchev dans cette même assemblée. Ces deux interventions appellent à un changement des relations entre « l’Europe occidentale » et « l’Europe de l’Est », comme elles étaient communément appelées. A peine un mois avant la chute du Mur de Berlin, M. Delors marque la différence entre la CEE et le Conseil de l’Europe. Il commence, dans son discours, par fixer l’objectif d’un dépassement de la division du continent européen en appelant à « effacer Yalta », mais laisse au Conseil de l’Europe le soin de réaliser cet objectif :

« Le Conseil de l’Europe, je crois, est aujourd’hui le cadre le plus adéquat pour construire l’Europe de demain – en ce sens que vous êtes « le cadre », ou « l’espace », dans lequel le dialogue peut être commencé sans ambiguïté, avec prudence et progressivité. De ce point de vue, la tâche de la Communauté est différente. Elle peut avoir des relations bilatérales avec la Yougoslavie, la Pologne, la Hongrie, mais l’endroit où l’on peut discuter et vérifier si l’on a des valeurs communes et si on les respecte, ou tester si le droit international

¹³ Les pays membres de l’AELE. sont l’Autriche, la Finlande, l’Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suède, et la Suisse. Mais la Suisse ne participera pas à l’EEE, suite à un référendum négatif en 1992.

peut être notre lot commun, c'est le Conseil de l'Europe. Je suis sûr que les initiatives que vous avez prises vous permettront de jouer ce rôle. C'est la raison pour laquelle j'ai parlé d'un commencement. La Communauté européenne n'entend nullement compliquer ce dialogue qui est d'ores et déjà ouvert ici. »¹⁴

Même s'il précise, dans cette dernière phrase, que la CEE n'entend pas négocier avec les PECO, à l'exception de quelques relations bilatérales, Jacques Delors met en garde le Conseil de l'Europe à ne pas précipiter un dialogue qu'il souhaite « sans ambiguïté, avec prudence et progressivité ». Cette réaction montre une certaine frilosité de la part de la CEE vis-à-vis des signes d'ouverture et de changements qui se manifestent à l'Est. C'est un choix délibéré d'approfondir la CEE plutôt que de l'élargir et ce choix va ensuite marquer la ligne de conduite de l'UE pendant plusieurs années, reportant les velléités d'adhésion des gouvernements des PECO à une adhésion préliminaire au Conseil de l'Europe.

Les termes « cadre » et « espace » employés par M. Delors pour définir le Conseil de l'Europe révèlent une certaine hésitation sémantique. Les représentations liées à ces deux termes sont pourtant très différentes entre un « cadre » aux contours fermés et facilement identifiables, et un « espace » de nature plus ouvert, dont il est difficile de délimiter les contours. Cette hésitation montre bien l'embaras des responsables politiques lorsqu'il s'agit de définir le rôle du Conseil de l'Europe dans la construction européenne.

Les relations bilatérales de la CEE avec les PECO, que promet Jacques Delors, commencent en 1990 avec le programme PHARE (Pologne, Hongrie, Aide à la Restructuration), une aide financière progressivement étendue à d'autres PECO. Les premiers accords d'association, appelés « accords européens »¹⁵, posent les bases juridiques de la coopération avec les PECO en établissant des structures spécifiques de coopération. Lors du Sommet de Maastricht les 9 et 10 décembre 1991, la priorité est donnée à la monnaie unique (alors sous le sigle de l'ECU pour « European Currency Unit ») au détriment de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Cette priorité déçoit les dirigeants de ces Etats, car elle éloigne leurs perspectives d'intégration pleine et entière à l'UE, dont l'acte de naissance vient d'être signé. Pour l'hebdomadaire britannique « The Economist », dans ces Accords de Maastricht, les Chefs d'Etats et de gouvernement de « l'Europe des Douze » ont tracé l'avenir de l'UE comme si le mur de Berlin n'était pas tombé deux ans plus tôt.¹⁶

¹⁴ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949-1989*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2006 – p.225.

¹⁵ Se référer à la liste des accords européens des Communautés puis de l'Union européenne, In : J.-D. Giuliani, *L'élargissement de l'Europe*, Paris : Editions PUF, Collection Que sais-je ? n°3708, 2004 – p.9.

¹⁶ Denis Huber, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 – p.70.

2.2 Un nouveau rôle à jouer pour le Conseil de l'Europe.

Pour pallier les insuffisances de la CEE envers les PECO, les Etats membres du Conseil de l'Europe et son secrétariat décident d'ouvrir très largement et très rapidement le Conseil à ces pays, avec une forte implication de Catherine Lalumière et de son équipe pour encourager ces adhésions. Dès 1990, Mme Lalumière analyse l'impossibilité pour les PECO d'intégrer la CEE et propose de faire du Conseil de l'Europe une structure d'accueil :

« Les indéniables succès remportés par la Communauté la rendent particulièrement attrayante pour des pays d'Europe centrale et orientale qui y voient une sorte d'Eldorado. Dans la logique de l'Acte unique, la Communauté est appelée à accélérer son intégration économique et monétaire, et à poursuivre son action dans la voie de l'unité. Mais, pour cela, elle ne peut se disperser. Sous réserve du cas particulier de la République démocratique allemande, il est peu vraisemblable que la Communauté puisse accueillir à brève échéance de nouveaux membres, en particulier d'Europe centrale et orientale. C'est du reste ce que déclarent de plus en plus souvent la Commission à Bruxelles et les responsables de nombre d'Etats-membres.

[...] Or, le Conseil de l'Europe existe, et c'est un premier avantage. En effet, les pays d'Europe centrale et orientale ont besoin, très vite, d'une structure d'accueil capable de les aider dans leur processus de réformes démocratiques. Le Conseil de l'Europe est pour les pays d'Europe centrale et orientale la porte d'entrée dans le camp des démocraties, ainsi que l'accès le plus immédiat aux mécanismes de la coopération européenne.

[...] Le Conseil de l'Europe est dès à présent prêt à assumer sa part de cette tâche historique. »¹⁷

De nombreux chefs d'Etat et de gouvernement des PECO se succèdent alors à la tribune de l'Assemblée parlementaire pour plaider la cause de leur adhésion et leur admiration à l'égard du Conseil, ou, après adhésion, pour afficher leur déception envers la CEE qui est accusée de créer une nouvelle division de l'Europe. Le discours prononcé le 10 mai 1990 par M. Vaclav Havel, président de la Tchécoslovaquie, est l'un des discours les plus marquants prononcés au Conseil de l'Europe, où l'ancien dissident et nouveau président de la République fédérative tchécoslovaque plaide l'adhésion de son pays à l'organisation :

« La Tchécoslovaquie estime que tous les critères pour l'adhésion des autres Etats au Conseil de l'Europe sont très bons ; elle les approuve sans réserve et se réjouit que ce Conseil s'ouvre largement même aux démocraties naissantes dans les pays qui, encore récemment, étaient des satellites soviétiques, mais qui édifient leurs relations actuelles avec l'Union soviétique sur le principe de l'égalité et du plein respect de la souveraineté des Etats. Je suis fermement convaincu que le jour viendra où tous les Etats européens rempliront vos critères et deviendront des membres à part entière du Conseil. »¹⁸

¹⁷ Catherine Lalumière, « Le rôle possible du Conseil de l'Europe dans l'Europe nouvelle », Revue *CADMOS*, n°51, Automne 1990 – p.14 et p.17.

¹⁸ Vaclav Havel, « La force de la rêverie », *In* : *Les voix de l'Europe*, op. cit. – p.193.

M. Vaclav Havel fait ici preuve d'une bonne vision prospective puisque pratiquement tous les Etats dits « européens » ont effectivement rejoint le Conseil en moins de quinze ans (hormis le Belarus). Mais il explique surtout l'importance que représente l'adhésion au Conseil de l'Europe pour des Etats nouvellement indépendants. Celle-ci leur permet d'affirmer la reconnaissance de leur pleine souveraineté, et donc de tisser des relations d'égal à égal avec n'importe quel autre Etat, y compris l'Union soviétique. Quelques mois après, le premier président de la République bulgare, M. Jeliu Jeleu, ne tarit pas d'éloges et de flatteries à l'égard du Conseil de l'Europe, dans son discours du 31 janvier 1991 à l'Assemblée parlementaire, un an avant l'adhésion de la Bulgarie, où il considère le Conseil de l'Europe « comme une des institutions européennes les plus puissantes et prestigieuses, ayant fourni ses preuves tangibles dans la mise en route de l'intégration européenne. »¹⁹.

Ces deux discours tranchent avec celui que prononce M. Lech Walesa, ancien leader du syndicat *Solidarnosc* et Président de la République polonaise, le 4 février 1992, juste après l'adhésion de la Pologne au Conseil de l'Europe le 26 novembre 1991. Il n'évoque aucune satisfaction particulière à l'entrée de son pays au sein de l'organisation, mais axe tout son discours sur les nouvelles divisions économiques qui se créent en Europe. Il profite de la tribune que lui offre l'Assemblée parlementaire pour lancer un vibrant appel désespéré à la CEE en faveur d'une intégration des PECO et d'une solidarité financière :

« Nous, citoyens de cette Europe plus pauvre, nous avons l'impression que l'Europe riche, abondante, se ferme devant nous. Qu'elle devienne un club exclusif pour les riches. La Pologne, se trouvant dans des tenailles entre l'Occident aux yeux fixés sur lui-même et l'Etat soviétique en transformation, a devant elle une période sans amis. Il ne s'agit pas d'ailleurs seulement de la Pologne, mais aussi de nos voisins, du Sud et de l'Est. »²⁰

Ainsi, les discours changent selon les pays qui veulent adhérer au Conseil de l'Europe, « antichambre de la CEE », et ceux qui en font tout juste partie, mais qui désirent déjà entrer dans le « salon », et qui n'hésitent pas à fustiger l'attitude de la CEE envers les PECO. La difficile situation de transition de l'économie socialiste vers l'économie de marché que traverse l'ensemble des PECO, et la crainte de voir s'édifier un nouveau mur, non plus idéologique, mais économique à l'emplacement même du « rideau de fer », explique ce discours tendu et teinté de déception de M. Walesa. Néanmoins, l'ouverture du Conseil de l'Europe aux PECO dès 1990 suscite généralement beaucoup d'espoir et d'enthousiasme au sein des Etats libérés de la pression soviétique.

¹⁹ Jeliu Jeleu, « Génie slave, génie européen », *In* : *Les voix de l'Europe*, op. cit. – p.197.

²⁰ Lech Walesa, « Un appel à l'Ouest », *In* : *Les voix de l'Europe*, op. cit. – p.207.

II - L'élargissement spectaculaire du Conseil de l'Europe aux pays d'Europe centrale et orientale.

Alors que le Conseil de l'Europe ne s'était élargi qu'à treize Etats, durant ses quarante premières années d'existence de 1949 à 1989, vingt-trois nouveaux Etats intègrent l'organisation en une quinzaine d'année après la chute du mur de Berlin. L'ensemble des Etats d'Europe centrale et des pays Baltes deviennent membres en seulement trois ans de 1990 à 1993, puis une bonne partie de l'Europe orientale les trois années suivantes jusqu'à l'adhésion de la Fédération de Russie en 1996. Comment le Conseil de l'Europe a-t-il pu passer de l'adhésion d'un nouvel Etat tous les trois ans en moyenne avant 1989, Etats souvent de très petites tailles (Chypre en 1961, Malte en 1965, Lichtenstein en 1978, Saint-Marin en 1988), à l'adhésion d'un Etat tous les six mois en moyenne après 1989 ?

1 – De la Convention culturelle au statut d'« invité spécial » : les « antichambres de l'antichambre ».

1.1 La Convention culturelle, étape officielle vers l'adhésion au conseil.

La Convention culturelle européenne²¹ est l'un des premiers traités du Conseil de l'Europe adopté en 1954 à Paris par quatorze Etats membres. La ratification de la Convention, ouverte aux Etats européens non membres du Conseil de l'Europe, a ensuite constitué le premier pas vers l'adhésion au Conseil pour une trentaine d'Etats, dont la quasi-totalité des Etats d'Europe centrale et orientale (à l'exception de l'« ARYM »). Pourquoi cette convention s'est-elle imposée comme « antichambre » à l'adhésion du Conseil de l'Europe ?

Alors que, jusqu'en 1987, la plupart des plus importants traités élaborés par le Conseil sont, pour des raisons idéologiques liées à la Guerre froide, fermés aux seuls Etats membre de l'organisation, telles la Convention européenne des droits de l'homme (1950) ou la Charte sociale européenne (1961). Au contraire, la Convention culturelle européenne, dans son article 9, affiche son ouverture à tous les Etats européens :

²¹ Texte de la Convention : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/018.htm>

« **Article 9, alinéa 4.** Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra décider, à l'unanimité, d'inviter, selon les modalités qu'il jugera opportunes, tout Etat européen non membre du Conseil à adhérer à la présente Convention. [...] »²²

Cette ouverture, et le caractère peu contraignant de cette convention qui cherche surtout à promouvoir aussi bien la spécificité des cultures que les aspects communs de l'identité culturelle européenne dans des domaines d'actions variés (culture, éducation, patrimoine, sport, jeunesse...), ont permis à certains Etats aux régimes dictatoriaux ne respectant pas les droits de l'homme, comme l'Espagne (4 juillet 1957) ou le Belarus (18 octobre 1993), de la ratifier.

Ce traité est devenu un instrument de rapprochement avec le Conseil de l'Europe, que M. Haller décrit comme « une main tendue à des Etats qui, pour des raisons géopolitiques, ne peuvent encore, malgré leur souhait, faire partie de l'Organisation [...] »²³. Cependant, les Etats sous influence soviétique de l'Europe de l'Est ne se saisissent pas de cette « main tendue », également pour des raisons géopolitiques, jusqu'à la fin des années 1980. Ceux-ci avaient une représentation très négative du Conseil de l'Europe (Chapitre VIII).

C'est avec la politique de perestroïka et d'ouverture menée par Mikhaïl Gorbatchev en URSS que certains pays aux régimes communistes osent un rapprochement avec le Conseil de l'Europe. Et c'est par la culture que le Conseil de l'Europe tente une approche pragmatique et sélective avec certains de ces pays : la Yougoslavie, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, et la Pologne. Ainsi, en janvier 1985, M. Hans-Dietrich Genscher, ministre allemand des Affaires étrangères qui préside le Comité des Ministres, invite ses collègues à participer à une session extraordinaire entièrement consacrée à l'examen des relations Est-Ouest. De cette réflexion, qui tient compte de l'évolution qui se dessine à l'Est naît l'idée de se référer à une identité culturelle européenne commune²⁴.

La Yougoslavie est le premier Etat de régime communiste à ratifier la Convention culturelle européenne le 7 octobre 1987, deux ans avant la chute du Mur de Berlin. Cette précocité n'est pas étonnante vu l'indépendance dont jouissait la Yougoslavie vis-à-vis de l'URSS, depuis la rupture entre le Maréchal Tito et Staline en 1948. La Yougoslavie était, en plus, considérée en 1987 par le Conseil de l'Europe comme le « pays d'Europe centrale et orientale le plus avancé dans le processus de réformes politiques et économiques »²⁵.

²² Convention culturelle européenne : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/018.htm>

²³ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe*, op. cit. – p.77.

²⁴ Résolution (85) 6 du Comité des Ministres.

²⁵ Denis Huber, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, op. cit. – p.9.

Les autres Etats de l'Europe centrale et orientale ratifient la Convention culturelle européenne après la chute du Mur de Berlin. Les premiers d'entre eux sont la Pologne et la Hongrie le 16 novembre 1989, puis la Tchécoslovaquie le 10 mai 1990. Tous les PECO adhèrent ensuite à cette convention, ainsi que l'URSS le 21 février 1991. Cette adhésion leur permet de participer de plein droit aux activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe dans les domaines de la culture, de l'éducation, du sport, et de la jeunesse ; et de mieux connaître les rouages de cette organisation. Cette ratification est donc décrite par M. Terry Davis, actuel Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, comme une étape obligatoire à l'intégration au Conseil de l'Europe :

« La Convention culturelle eut la clairvoyance d'envisager une Europe sans divisions. Elaborée dans les premiers temps de la guerre froide, elle fut dès le départ ouverte à tout Etat européen désireux d'y adhérer. Elle devint une sorte de passerelle jetée au-dessus du rideau de fer, un marchepied vers une adhésion complète au Conseil de l'Europe. »²⁶

Si la Convention culturelle est la première marche officielle du « marchepied », puisque aucun texte ne contraint un Etat à la ratifier avant d'adhérer au Conseil de l'Europe, la seconde marche officielle est sans aucun doute le statut d'« invité spécial », créé dès 1989.

1.2 La « diplomatie parlementaire » pratiquée par l'Assemblée parlementaire pour intensifier les relations Est-Ouest dans les années 1980.

Un « Statut d'observateur » de l'Assemblée parlementaire avait été créé *ad hoc*, dès 1957, par l'Assemblée afin de permettre à la Knesset, parlement de l'Etat d'Israël, d'observer ses sessions plénières, ainsi que de participer aux travaux de ses diverses commissions (Chapitre VII). L'Assemblée a ensuite généralisé²⁷ ce « Statut d'observateur » en 1961, qui s'est révélé être un stade transitoire avant l'adhésion à part entière pour seulement trois Etats : la Suisse, le Liechtenstein, et Saint-Marin. Après 1989, le statut d'observateur de l'Assemblée ne joue plus un rôle d'antichambre au Conseil de l'Europe et n'a été attribué qu'à des parlements d'Etats non européens : celui du Canada en 1997, et du Mexique en 1999.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe joue un rôle important de « diplomatie parlementaire », spécialement durant la seconde moitié des années 1980, en vue

²⁶ Terry Davis, « Ouverture officielle de la Conférence », *In* : 1954 – 2004, 50 ans de la Convention culturelle du Conseil de l'Europe, Actes de la Conférence de Wrocław, Pologne, 9 – 10 décembre 2004. Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2005 – p.6.

²⁷ Résolution 195 (1961) de l'Assemblée parlementaire.

d'organiser un rapprochement entre les pays membres du Conseil de l'Europe et les pays de l'Europe centrale et orientale. Pourquoi cette ouverture s'est-elle effectuée par l'Assemblée et non par le Comité des Ministres ? C'est principalement dû à sa flexibilité et sa souplesse de fonctionnement, selon le Président de l'Assemblée parlementaire, M. René Van der Linden²⁸.

L'Assemblée parlementaire se révèle donc rapidement être le lieu le plus propice à la mise en œuvre d'une politique d'ouverture, de dialogue et de coopération avec l'Europe de l'Est dans le contexte de la *perestroïka* engagée par l'URSS et des pressions des populations dans divers pays d'Europe centrale sur les pouvoirs en place. Mme Catherine Lalumière, alors députée de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, met en évidence le décalage entre la perception au sein du Conseil de l'Europe vis-à-vis des changements à l'Est, et le manque d'informations et d'intérêts de la France sur ces changements :

« J'ai passé l'année 1988 à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et on sentait déjà des vibrations dans nos voisins de l'Est. Et là, je rends hommage à certains parlementaires de l'Assemblée. Je pense notamment à des Autrichiens et des Suisses, qui connaissaient très bien l'Union soviétique, ainsi que les pays de l'Europe centrale, et qui nous avaient alertés. Ils nous faisaient des analyses extrêmement nourries et intéressantes de la situation réelle dans ces pays, alors qu'en France, on avait encore beaucoup de clichés à leur égard et on n'était pas vraiment sensible à l'évolution interne qui se produisait dans les structures de chacun de ces pays, et dans les partis communistes de certains d'entre eux. J'ai donc beaucoup appris à leur contact et on sentait quand même que des choses allaient se passer. »²⁹

Cette connaissance précise de la situation à l'Est résulte de contacts noués par l'Assemblée parlementaire, tout au long des années 1980, avec presque tous les pays d'Europe centrale et orientale, en dehors de l'Albanie, avec pour objectif de tester les possibilités d'un rapprochement avec le Conseil de l'Europe.

Dès mai 1984, le vice-président du parlement hongrois rend visite à l'Assemblée parlementaire strasbourgeoise. En février 1985, une délégation conduite par le président de l'Assemblée, M. Karl Ahrens (Allemand/SPD), se rend à Belgrade en Yougoslavie sur invitation du président de l'assemblée yougoslave. En octobre 1987, le président de l'Assemblée parlementaire, M. Louis Jung (Français/Centriste), se rend en visite à Bucarest sur l'invitation du président de la « Grande Assemblée nationale » de Roumanie. Une délégation de l'assemblée nationale roumaine vient ensuite à Strasbourg en 1988. En avril, M.

²⁸ Entretien avec M. René Van Der Linden le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

M. Van Der Linden, parlementaire néerlandais, a été élu Président de l'Assemblée parlementaire le 24 janvier 2005 pour un mandat de trois ans. Il est membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis 1989, et fut président du groupe *PPE/DC* de 1999 à 2005.

²⁹ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

Jung se rend en Yougoslavie, y compris au Kosovo, avec des représentants des groupes politiques et le président de la commission des relations avec les pays non membres. En novembre 1988, il se rend en Hongrie où pour la première fois dans un pays d'Europe de l'Est se réunit une commission de l'Assemblée parlementaire, la commission des relations avec les pays non membres, puis il se rend en Pologne³⁰.

L'Union soviétique participe également à plusieurs conférences ou colloques organisés par l'Assemblée parlementaire après 1982, avec notamment une audition sur « les accidents nucléaires : protection de la population et de son environnement » tenue à Paris en janvier 1987, neuf mois après la catastrophe de Tchernobyl. Le 20 avril 1988, une délégation du Soviet Suprême se rend pour la première fois à l'Assemblée parlementaire à Strasbourg.

L'Assemblée parlementaire organise coup sur coup, entre 1986 et 1988, trois grands débats sur les relations Est-Ouest. Le rapporteur désigné par la commission des questions politiques pour introduire le troisième débat, le 6 octobre 1988, est Mme Catherine Lalumière. Pour ce premier débat à l'Assemblée en présence de délégations parlementaires venues de Hongrie, de Pologne, de Yougoslavie, et d'URSS, Mme Lalumière pose un principe et une méthode. Le principe est l'indépendance d'action de l'Assemblée parlementaire, pour laquelle elle demande aux gouvernements d'accorder des « audaces » pour des missions exploratoires. La méthode est la rigueur afin de parfaitement définir « le point au-delà duquel nous ne pouvons et ne voulons pas aller »³¹. Mme Lalumière bénéficie alors d'un large consensus parmi les parlementaires et l'Assemblée permettant l'adoption d'une résolution³² pour une intensification des relations Est-Ouest.

La commission des relations avec les pays européens non membres, présidée par le député suisse, M. Peter Sager, créée alors de toute pièce un statut « d'invité spécial », qui est discuté et adopté³³ à l'Assemblée parlementaire le 11 mai 1989. La veille, M. Lech Walesa venait de se voir attribuer le « Prix européen des droits de l'homme » par l'Assemblée, dans laquelle il s'est rendu pour y prononcer le premier discours en langue slave au Conseil de l'Europe. Ce statut, d'un point de vue technique, change assez peu du statut d'observateur qui existe déjà. Il donne également aux parlements qui en bénéficient, sur leur demande et après décision du Bureau de l'Assemblée, le droit de participer pleinement aux travaux de l'Assemblée et de la plupart de ses commissions avec tous les droits sauf le droit de voter et de déposer des propositions de texte à l'Assemblée. Mais d'un point de vue strictement

³⁰ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe*, op. cit. – pp.204 à 207.

³¹ Denis Huber, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, op. cit. – p.12.

³² Résolution 909 (1988) de l'Assemblée parlementaire.

³³ Résolution 917 (1989) de l'Assemblée parlementaire.

sémantique, être considéré comme « invité spécial » est quand même beaucoup plus flatteur que simple « observateur ».

La création du statut d'« invité spécial » par l'Assemblée lui confère un rôle qui n'était pas prévu, ni dans les statuts du Conseil, ni dans ceux de l'Assemblée, ce qui a suscité certaines réactions négatives, comme a pu l'observer M. Heinrich Klebes, alors Secrétaire général du Comité des Ministres :

« Cette initiative de « diplomatie parlementaire » de l'Assemblée a également donné lieu, au début, à certaines objections de représentants gouvernementaux. Etait-il compatible avec le statut du Conseil de l'Europe que l'Assemblée, de son propre gré, s'ouvre à la participation de délégations parlementaires d'Etats non-membres ? En effet, d'un point de vue juridique c'était discutable. »³⁴

Ce statut d'« invité spécial » est cependant largement approuvé au sein de l'Assemblée et lors du débat, la question ne se pose pas de savoir comment va réagir le Comité des Ministres à cette initiative, mais plutôt de savoir comment attribuer ce statut sans brader les valeurs du Conseil de l'Europe en fixant des normes trop basses en matière de droits de l'homme pour l'Europe centrale et orientale. Dès le mois de juin 1989, le statut d'« invité spécial » est accordé aux assemblées législatives de Pologne, de Hongrie, d'Union soviétique, et de Yougoslavie. Le parlement de la RDA obtient également ce statut en mars 1990 pour à peine sept mois jusqu'à la réunification allemande d'octobre 1990. **[Voir carte]** D'autres parlements obtiennent ensuite ce statut, ceux de Tchécoslovaquie en mai 1990, de Bulgarie en juillet 1990, de Roumanie en février 1991, des trois Pays Baltes en septembre 1991...etc.

Cette obtention a pour effet immédiat de modifier les structures de l'Assemblée parlementaire dont le nombre de délégations augmente rapidement avant même la chute du Mur de Berlin. Lors de son fameux discours à l'Assemblée parlementaire sur la « maison commune européenne » du 6 juillet 1989, M. Mikhaïl Gorbatchev ne s'adresse pas seulement aux parlementaires de tous les pays membres du Conseil de l'Europe, mais également aux parlementaires soviétiques, hongrois, polonais, et yougoslaves, présents dans l'hémicycle.

³⁴ Heinrich Klebes, « Le rôle de la diplomatie parlementaire à l'exemple de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », *In* : *Revue Romanian Journal of International Affairs*, n°3, 1995, p.362.

L'obtention du statut d' "invité spécial" pour les parlements des Etats d'Europe centrale et orientale après 1989



© Thibault Courcelle, 2007

Date d'obtention du statut d' "invité spécial" :

	Dès 1989
	En 1990
	En 1991
	En 1992
	En 1993
	En 1994
	Après 1995

Cas spécifiques :

	Etats ayant obtenu une seconde fois le statut d' "invité spécial" après la dislocation de l'URSS
	Idem, mais dont le statut d' "invité spécial" a été suspendu en 1997
	Etats ayant obtenu une seconde fois le statut d' "invité spécial" après la dislocation de la Fédération de Yougoslavie
	Etats ayant obtenu une seconde fois le statut d' "invité spécial" après la dislocation de la Fédération de Tchécoslovaquie
	Etat ayant obtenu le statut d' "invité spécial" mais qui a disparu lors de la réunification de l'Allemagne

Source : "Situation des Etats européens vis-à-vis du Conseil de l'Europe", In : Denis Hubert, *Une décennie pour l'Histoire - Le Conseil de l'Europe 1989-1999*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 1999 - pp. 265 et 266

1.3 Le 6 juillet 1989 : La « maison commune européenne » ou la première chute du Mur.

François Mitterrand, deux mois avant le discours de Mikhaïl Gorbatchev, prône à la tribune de l'Assemblée parlementaire, à l'occasion des quarante ans du Conseil de l'Europe le 5 mai 1989, un discours d'ouverture et de rapprochement à l'égard de l'Europe centrale et orientale. Il donne le ton et encourage le Conseil de l'Europe à prendre au plus vite toutes les initiatives possibles en ce sens :

« Le destin de tous les Européens est lié, qu'ils appartiennent à cette partie de l'Europe, aujourd'hui représentée ici, ou à l'autre. L'histoire l'a déjà dit, la géographie aussi. Cela doit être une véritable volonté politique d'aller dans ce sens. [...]

Je sais bien que des contacts ont été établis, noués, y compris par vous-mêmes, soit par l'Assemblée parlementaire, soit par coopération gouvernementale. Des initiatives ont été engagées avec la Hongrie, avec la Pologne, et votre Assemblée a pris des contacts avec l'Union soviétique. Eh bien, oui, j'estime, et la France avec moi, que le moment est venu d'établir entre ces deux Europe, hors de toute définition préalable, des liens plus forts, des liens nouveaux, dès lors que cela est rendu possible par une évolution qui va dans le sens même de ce qu'ont voulu les créateurs du Conseil, dans le sens de la liberté !

Nul ne doit se sentir exclu de ce grand mouvement, dont je suis sûr qu'il fera l'Europe du prochain millénaire, sans vouloir tomber dans la prophétie. [...]

Le Conseil de l'Europe peut continuer de prendre des initiatives audacieuses de coopération entre ses membres, ainsi qu'avec les autres, avec tout ceux qui le voudront. »³⁵

Le contexte dans lequel François Mitterrand prononce ce discours n'est pas anodin. Il sait que, deux mois après lui, Mikhaïl Gorbatchev prononcera un discours à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Son discours peut donc être analysé comme un prologue au discours de M. Gorbatchev, en visite officielle en France du 4 au 6 juillet 1989 pour y signer de nombreux protocoles d'accords et pour participer aux festivités du bicentenaire de la Révolution française. Par ce discours, il encourage à la fois les parlementaires du Conseil de l'Europe à poursuivre leurs efforts en vue d'un rapprochement avec les PECO et propose également une main tendue à l'URSS.

La décision d'inviter Mikhaïl Gorbatchev, maître d'œuvre de la *Perestroïka*, à la tribune de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a été prise dans l'été 1988 lors d'une réunion de la Commission permanente de l'Assemblée à Athènes. Cette décision, prise sans aucune concertation avec le Comité des Ministres, se concrétise par une invitation formalisée le 21 octobre 1988 par le président de l'Assemblée, le sénateur français M. Louis Jung. En invitant, sans l'aval des gouvernements, le Secrétaire général du Parti communiste

³⁵ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe*, op. cit. – p.214 et 215.

de l'Union soviétique, à la tête de la deuxième super-puissance mondiale alors considérée comme potentiellement très dangereuse par les Etats occidentaux, l'Assemblée a joué un rôle diplomatique fort audacieux et peu apprécié par certains Etats membres :

« Cette invitation avait d'abord été vue d'un mauvais œil par certains gouvernements ou leurs représentants qui estimèrent que l'Assemblée avait, cette fois-ci, clairement dépassé les limites de ses compétences en politique étrangère. [...] Du moment où, quelques mois plus tard, M. Gorbatchev avait dit « oui » à l'invitation, le Comité des Ministres tenait à être associé à l'évènement. Ainsi l'illustre visiteur soviétique ne parla pas seulement (le 6 juillet 1989) devant les parlementaires à l'hémicycle du Conseil de l'Europe ; il se prêta aussi à un échange de vues avec le Comité des Ministres (ou leurs Délégués) dans une salle rénovée pour l'occasion et qu'on appelle, depuis lors, la salle Gorbatchev. »³⁶

De son côté, l'URSS semble rester dans l'expectative. C'est seulement six mois après l'invitation que M. Gorbatchev, le 19 avril 1989, y répond positivement. La date de son intervention est alors fixée au 6 juillet. Mikhaïl Gorbatchev est donc le premier chef d'Etat de l'Europe de l'Est à s'exprimer au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Il profite de cette tribune pour détailler son concept novateur de « Maison commune européenne ». Dès 1984, alors qu'il n'était pas encore Secrétaire général du PCUS, Gorbatchev avait déjà déclaré à Londres que « L'Europe est notre maison commune », rhétorique qu'il utilisera parfois jusqu'en 1988 pour séduire les dirigeants ouest-européens, mais sans y adjoindre de véritable concept idéologique³⁷. Favorable à la détente internationale, il plaide, en 1989, pour une restructuration de l'ordre international établi en Europe. C'est en cela que son discours peut être qualifié d'« historique ». Pour lui, l'idée de la maison européenne commune fait partie du processus de *perestroïka* :

« Cette idée est née de la prise de conscience des nouvelles réalités, de la compréhension du fait que l'évolution linéaire des relations intereuropéennes, qui s'est poursuivie jusqu'au dernier quart du XX^e siècle, ne correspond plus à ces réalités. Elle est liée à la refonte économique et politique dans notre pays, pour laquelle il était indispensable que de nouveaux rapports soient établis en premier lieu dans la partie du monde dont fait partie l'Union Soviétique et à laquelle nous sommes liés plus que quiconque depuis des siècles. »³⁸

M. Gorbatchev opère ici un vibrant plaidoyer pour rappeler l'appartenance de l'Union soviétique à l'Europe. Il explique ensuite dans un long discours en quoi consiste, selon lui, les fondations communes de cette maison en énumérant les bases et en détaillant les coopérations

³⁶ Heinrich Klebes, « Le rôle de la diplomatie parlementaire à l'exemple de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », op. cit. – p.350.

³⁷ Marie-Pierre Rey, « Gorbatchev et la « Maison commune européenne », une opportunité manquée ? », publié le 13 mars 2007 sur le site de l'Institut François Mitterrand : <http://www.mitterrand.org/spip.php?article351>

³⁸ Mikhaïl Gorbatchev, « La maison commune européenne », *In* : *Les voix de l'Europe*, op. cit. – p.161.

possibles pour chacune d'elles. En résumé, il souhaite promouvoir en premier lieu la sécurité en prônant le désarmement dans le cadre de la CSCE, développer une coopération multiforme notamment par l'adhésion à certaines conventions internationales du Conseil de l'Europe (écologie, culture, enseignement, télédiffusion), soutenir une économie libéralisée avec la création d'un large espace économique de l'Atlantique à l'Oural interdépendant, faire respecter les droits de l'homme et l'Etat de droit avec la création d'un espace juridique commun, et enfin encourager une identité culturelle partagée. Il annonce ni plus ni moins l'abandon de la doctrine Brejnev, qui proclamait le caractère irréversible de tout gain territorial soviétique, en renonçant à l'ingérence dans les affaires intérieures des pays membres du Pacte de Varsovie. Ce qui peut symboliquement être considéré comme une première chute du Mur de Berlin. Cependant, il rappelle également que les systèmes sociaux au sein de cette même maison sont différents et qu'il faut respecter cette différence, au nom du « respect du droit souverain de chaque peuple de choisir librement son régime social. »³⁹.

Le discours de M. Gorbatchev est disséqué dès le lendemain par les parlementaires de l'Assemblée, lors d'un débat d'actualité sur les relations Est-Ouest, qui se focalise sur son intervention. L'enthousiasme est très partagé malgré certains parlementaires sceptiques qui souhaitent d'abord voir la concrétisation de ces paroles en actes. Un représentant du Congrès des Etats-Unis, M. Alphonse d'Amato, est présent et estime que les Etats-Unis ont intérêt à voir l'URSS et ses alliés se rapprocher du Conseil de l'Europe. Il souhaite que le Président des Etats-Unis fasse un discours de fond à l'Assemblée en réponse à celui de M. Gorbatchev⁴⁰.

Mikhaïl Gorbatchev revient lui-même, une dizaine d'année plus tard, sur l'importance de ce discours, qu'il place dans une logique irréversible liée au contexte de l'époque, et sur les répercussions géopolitiques qui ont découlées du discours, ainsi que sur le rôle primordial du Conseil de l'Europe dans les changements en cours :

« C'était en 1989 et, à cette époque, il s'était déjà passé beaucoup de choses, aussi bien chez nous, en Russie qu'en Europe, dans le monde et dans les relations américano-soviétiques. C'était donc une démarche tout à fait logique, car les relations avec l'Europe occupaient une place à part dans notre politique intérieure et extérieure. C'est pourquoi j'estime que ma visite au Conseil de l'Europe en qualité de Président du Soviet suprême et de Secrétaire général n'était pas fortuite, mais qu'elle obéissait à une logique. Et le Conseil de l'Europe avait déjà mûri à cette époque. Il s'était rendu compte que nous étions sur la voie de transformations démocratiques.

Vous me demandez si ma visite au Conseil de l'Europe a apporté une pierre à l'édification de la maison européenne. Oui ! Je considérais que le Conseil de l'Europe était en

³⁹ Denis Huber, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, op. cit. – p.17.

⁴⁰ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe*, op. cit. – p.222.

train de traduire dans la réalité cette conception d'une Europe réconciliée, d'une Europe en cours d'unification. J'étais attaché alors à cette idée et je le suis encore aujourd'hui »⁴¹

La conséquence directe de ce rapprochement opéré par Gorbatchev suite à son discours sont la signature en novembre 1990 du traité sur la réduction des forces armées conventionnelles en Europe et de la signature de la Charte pour une nouvelle Europe à Paris qui marque solennellement le ralliement de l'URSS aux valeurs occidentales de pluralisme démocratique et de respect des libertés et des droits de l'homme.

La Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe, puis le statut d'« invité spécial » créé par l'Assemblée parlementaire, ont servi, comme nous l'avons vu, de « marchepieds » à l'admission pleine et entière au Conseil de l'Europe. Mais l'appui de l'équipe du Secrétariat général, avec l'accession au poste de Mme Catherine Lalumière, et le soutien, malgré quelques frilosités, du Comité des Ministres, ont joué un rôle fondamental dans l'élargissement de l'organisation aux pays d'Europe centrale, puis orientale.

2 – Le rôle de Catherine Lalumière et de son équipe pour impulser l'élargissement et le préparer, avec notamment la convocation du Sommet de Vienne.

2.1 Comment devient-on Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ? L'expérience personnelle de Catherine Lalumière, Secrétaire Générale de 1989 à 1994.

Mme Catherine Lalumière est élue Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe par l'Assemblée parlementaire le 5 mai 1989, pour un mandat de cinq ans. Elle devient la première femme et jusqu'à présent la seule à accéder à ce poste et va jouer un rôle clé dans le processus d'élargissement du Conseil.

L'accession au poste de Secrétaire Générale par Catherine Lalumière :

« En ce qui concerne ma petite personne, c'est un peu le hasard. J'ai d'abord été, de 1984 à 1986, Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes dans le gouvernement de M. Fabius, où je m'étais exercée aux questions européennes. Et puis, en 1986, la gauche est battue aux élections législatives, et je suis élue députée à l'Assemblée nationale. Alors, vous dire à quoi ça tient, c'est un peu curieux. Je suis à l'Assemblée nationale, je m'intéresse toujours à l'Europe, et quand on demande au groupe socialiste des candidats de l'Assemblée française

⁴¹ Témoignage de Mikhaïl Gorbatchev le 5 octobre 1998 sur son fameux discours du 6 juillet 1989 sur le site du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/t/f/multimedia/son/b16gorbatchev.asp>

pour composer la délégation française de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je suis candidate, mais je ne suis pas retenue. Je me souviens de députés comme M. Mermaz et d'autres qui sont désignés, et je suis placée sur la liste d'attente. Je n'en fais pas une affaire, et continue à m'intéresser à l'Europe, mais dans le cadre de la Commission des affaires étrangères où je suis, et dans le cadre de la délégation des affaires européennes qui existait.

Finalement, les collègues qui étaient placés en tête de la liste, ne s'intéressent pas au Conseil de l'Europe et au fur et à mesure, ils démissionnent. Et un beau jour, on me demande si je veux prendre la possibilité qui m'est offerte de siéger à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et j'ai dit oui, comme j'en avais déjà manifesté l'intérêt.

Je me retrouve donc dans cette délégation où je commence à toucher du doigt ce qu'est le Conseil de l'Europe. Et je dois dire que par ces premiers contacts, assez espacés d'ailleurs car l'Assemblée parlementaire ne se réunit pas souvent, je trouve que cette organisation est extrêmement intéressante. Je découvre au travers de cette Assemblée parlementaire, une dimension culturelle, philosophique, évidemment très politique, de cette construction européenne, que je n'avais absolument pas rencontrée dans mes fonctions gouvernementales. Les dossiers que l'on traitait à l'époque au gouvernement et au Conseil des ministres, qui étaient ma seule expérience européenne, étaient quand même très économiques. Et j'étais même devenue assez bonne sur des problèmes agricoles, de la pêche et autres, ainsi que sur les institutions car on avait beaucoup travaillé sur l'Acte unique, adopté fin 1985.

Précédemment, j'avais beaucoup travaillé pour l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté. Bien sûr, il y avait une dimension politique, mais enfin, l'essentiel des efforts du dossier portait sur la dimension économique. Donc j'avais une vision complètement basée sur l'économie de la construction européenne. Et c'est en arrivant dans cette Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe que je découvre un autre monde qui m'intéresse beaucoup. Et un beau jour, le Président du groupe socialiste, un Allemand, M. Karl Ahrens⁴², me fait venir dans son bureau, et me dit que le prochain Secrétaire Général sera un socialiste car c'est la tradition, tantôt un groupe politique, tantôt l'autre. Il me dit qu'il pense que je devrais être candidate.

Alors, dans un premier temps, je dis non car je me suis donnée du mal pour être élue députée dans le département de la Gironde, ce n'était pas si facile que ça. Je lui dis que je ne suis pas intéressée, et puis j'avais quand même l'impression que cette institution était un petit peu ce qu'on peut appeler un « placard doré ». Mais je lui promet de chercher parmi les socialistes français quelqu'un que ça pourrait intéresser. Le problème est que l'Assemblée parlementaire préfère choisir les Secrétaires Généraux en son sein. Donc ça limite singulièrement le choix. Et par ailleurs, il fallait trouver quelqu'un qui s'intéresse quand même au Conseil de l'Europe, c'est une organisation qui est très mal connue.

Après quelques mois, je n'avais trouvé personne. Karl Ahrens, de son côté, n'avait trouvé personne d'autre qui répondait aux différents critères qu'il considérait comme important et il me repose la question. Alors là, je me suis dit qu'il y a quand même un vieux principe, des occasions qui se posent dans la vie et il faut savoir les saisir. Et je lui ai finalement répondu oui, et j'ai été élue parce que je m'étais présentée.

Au passage, il avait fallu évidemment que j'ai le soutien du gouvernement français, et notamment du Président de la République, M. François Mitterrand. Je me rappelle avoir été le voir pour lui dire : « Voilà, on me sollicite pour être Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe ». Et avec toujours son flegme inimitable, il me dit « Ah très bien, c'est important, c'est très intéressant, mais est-ce que vous êtes sûre d'être élue ? ». Je lui réponds, qu'à priori, ça se présente bien, mais qu'on n'est jamais sûr évidemment. Et je pense qu'il a fait faire sa petite enquête par les services diplomatiques. A l'époque, c'était Roland Dumas qui était à la

⁴² M. Karl Ahrens fut Président de l'Assemblée parlementaire de 1983 à 1986.

tête du ministère des Affaires étrangères. Quoiqu'il en soit, les autorités françaises de l'époque, Roland Dumas évidemment, et le soutien du Président de la République, tout ça a joué sur le plan diplomatique. Il fallait évidemment que les membres du gouvernement soient d'accord. Tout s'est très bien passé, et finalement j'ai été élue seule candidate, ce qui n'était pas vraiment très difficile. Et voilà comment, un peu par hasard, je suis Secrétaire Générale.

Mais ce qui était vraiment tout à fait imprévu, c'est que, quelques mois après ma prise de fonction en mai, est arrivée la chute du Mur de Berlin, le 9 novembre 1989. Et évidemment les événements se sont précipités, et je n'ai eu, je dirais, qu'à suivre le mouvement. Alors, il y a toujours un peu une équation personnelle. C'est vrai que d'emblée, j'ai senti que c'était quelque chose d'essentiel et que le continent était en train de vivre une véritable révolution ou plutôt une somme de petites révolutions aboutissant à une énorme révolution. Et j'ai finalement été extrêmement passionnée par ce travail. Mais je n'avais pas prévu au départ que ce serait ça, et j'ai eu la chance que ce soit ça. Alors, je n'ai pas regretté d'avoir finalement dit « oui » à Karl Ahrens. »⁴³

Ce poste de Secrétaire Général n'est pas forcément un poste réservé aux parlementaires de longue date, puisque Mme Lalumière y est élue à peine deux ans après avoir été désignée parlementaire à l'Assemblée du Conseil. La représentation qu'elle se faisait du Conseil de l'Europe comme d'un « placard doré » confirme que la représentation analysée dans le premier chapitre de cette thèse, « la belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin », est très répandue.

Elle découvre, lors des sessions de l'Assemblée parlementaire, une dimension « culturelle, philosophique, évidemment très politique » de la construction européenne⁴⁴. Ce point est important car il montre bien que les dimensions culturelle, philosophique et politique, chères au « Pères fondateurs » de la construction européenne, ne sont plus à l'ordre du jour de la CEE au début des années 1980. La dimension économique, avec les négociations sur l'Acte unique, est omniprésente, ce qui laisse le champ libre au Conseil de l'Europe pour s'occuper de ces dimensions jusqu'aux années 1990.

En théorie, les gouvernements n'ont pas leur mot à dire sur la désignation du Secrétaire Général, mais en pratique, leur soutien est nécessaire et de bonnes relations entre le candidat au poste de Secrétaire Général et le chef du gouvernement de l'Etat auquel il appartient sont indispensables.

⁴³ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

⁴⁴ Cette dimension est particulièrement détaillée dans les chapitres suivants de la thèse.

2.2 L'impulsion donnée par Catherine Lalumière aux élargissements.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, élu par l'Assemblée parlementaire pour cinq ans, coordonne les activités de l'organisation et oriente son action. Il prépare chaque année le budget de l'organisation et son programme de travail, qui sont ensuite soumis au Comité des Ministres. Le Secrétaire Général contrôle également la gestion quotidienne du Conseil de l'Europe et du Secrétariat, dont le personnel représente environ 1800 fonctionnaires, recrutés, nommés, affectés, et licenciés par lui-même. Son rôle politique est aussi de servir de porte-parole de l'organisation auprès des gouvernements et des parlements nationaux. Il se rend donc régulièrement dans les capitales d'Etats membres pour y rencontrer des responsables gouvernementaux et débattre de la situation des droits de l'homme.

Ce rôle n'est pourtant pas défini précisément dans les statuts du Conseil, ce qui est sûrement, à l'origine, une volonté britannique de ne pas trop personnifier l'organisation et lui donner trop de visibilité (Chapitre I). C'est donc petit à petit que ses fonctions vont s'étoffer :

« Manifestement, les auteurs du Statut ne souhaitent pas donner trop d'importance à cette fonction et voulaient la cantonner dans un rôle purement administratif à l'instar du Secrétaire général de la Société des Nations. L'élection du Secrétaire Général par l'Assemblée à partir du troisième Secrétaire Général lui a toutefois conféré une très forte légitimité politique qui lui a permis de renforcer et de développer sa position au sein de l'Organisation. Le Secrétaire Général joue aujourd'hui un rôle essentiel dans la détermination de la politique générale du Conseil de l'Europe grâce aux multiples fonctions qui lui ont été conférées. Son influence est aussi, comme dans toutes les organisations internationales, tributaire de la personnalité, du charisme et du dynamisme du titulaire de la fonction. »⁴⁵

C'est ce rôle essentiel dans la détermination de la politique générale du Conseil de l'Europe que Catherine Lalumière utilise, dès sa prise de fonction, pour ouvrir largement l'organisation à l'Europe centrale et orientale. Mme Lalumière a beaucoup marqué le Conseil de l'Europe, à la fois par sa forte personnalité, par son charisme et par son dynamisme. M. Heinrich Klebes, ancien greffier de l'Assemblée parlementaire qui a connu une dizaine de Secrétaires Généraux sur toute sa carrière au Conseil de l'Europe, la considère comme l'un des deux meilleurs Secrétaires Généraux, au niveau du charisme et de l'intellect, avec le britannique M. Peter Smithers (1964-1969)⁴⁶.

⁴⁵ Florence Benoît-Rohmer et Heinrich Klebes, *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2005 – p.82.

⁴⁶ Entretien avec M. Heinrich Klebes le 27 octobre 2006 à Strasbourg.

M. Klebes, juriste, fut secrétaire du Comité des Ministres, puis élu Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire (ou greffier) de 1987 à 1996.

Mme Lalumière analyse d'ailleurs son rôle politique de Secrétaire Général et l'explique par le fait que c'est la seule institution qui se trouve en permanence sur place pour s'occuper de l'organisation et prendre des décisions :

« Ce n'est pas le Secrétaire Général qui juridiquement prend les décisions. Mais il les prépare. Et s'il veut que quelque chose se passe, il doit imaginer lui-même une idée, et ensuite, aller de capitale en capitale pour convaincre les ministres des Affaires étrangères membres du Comité des Ministres, ainsi que les parlementaires de l'Assemblée, du bien fondé de cette idée. Alors, c'est peut-être un travail modeste, mais qui a quand même une dimension politique, parce que si le Secrétaire Général n'a pas d'idées, il ne se passera rien. »⁴⁷

Ce rôle politique du Secrétaire Général permet à Catherine Lalumière et son équipe de réagir en permanence aux changements rapides de la situation politique de l'Europe centrale en 1989 et 1990. Peu de temps après le fameux discours de Mikhaïl Gorbatchev à l'Assemblée, Catherine Lalumière rencontre le ministre des Affaires étrangères communiste hongrois à Budapest, M. Gyula Horn, qui souhaite rapprocher la Hongrie des pays d'Europe occidentale. Ces nombreux signes de changement incitent l'équipe de Mme Lalumière à créer un programme, appelé « Démosthène », analysé en troisième partie de ce chapitre, pour favoriser la démocratie pluraliste en Europe centrale.

Un peu plus d'un mois après la venue de M. Gorbatchev à l'Assemblée, la Hongrie, alors en plein processus de transition pacifique vers la démocratie après la création d'une table ronde entre pouvoir communiste et opposition le 13 juin, applique à la lettre « la maison commune européenne », en prenant unilatéralement la décision d'ouvrir sa frontière avec l'Autriche. Des centaines, des milliers, puis des dizaines de milliers d'Allemands de l'Est fuient alors la RDA en transitant par la Tchécoslovaquie et la Hongrie. La Pologne, également en transition démocratique grâce à l'action du syndicat d'opposition *Solidarnosc*, se dote d'un Premier ministre non communiste le 12 septembre 1989.

Le chancelier de la RDA, Erich Honecker, n'obtient pas le soutien de l'armée soviétique pour restaurer son autorité et démissionne le 18 octobre, qui est également le jour de l'instauration du multipartisme en Hongrie. De gigantesques manifestations en RDA aboutissent à la chute du Mur de Berlin le 9 novembre. Le dictateur bulgare, Todor Jivkov, est renversé le lendemain par des réformateurs du parti communiste. Des manifestations en Tchécoslovaquie s'intensifient et acculent le secrétaire du parti communiste, Milos Jakes, à démissionner. Le régime communiste est renversé le 25 octobre, et Vaclav Havel est élu Président de la république le 29 décembre. Seule la Roumanie connaît une transition plus

⁴⁷ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

violente avec la brutale répression des manifestations de Timisoara par l'armée, le 16 décembre, faisant plusieurs dizaines de morts. Mais la révolte s'intensifie jusqu'à Bucarest et entraîne la chute du régime de Nicolas Ceausescu avec son arrestation et son exécution le 25 décembre 1989.

En moins de six mois, pratiquement tous les régimes communistes des Etats d'Europe centrale ont été renversés par la pression populaire et remplacés par de nouveaux régimes de transition non communistes. C'est dans ce contexte que la Hongrie et la Pologne manifestent leur volonté d'adhérer au Conseil de l'Europe le 16 novembre 1989, jour de leur adhésion à la Convention culturelle européenne, par une candidature officielle de la part de la Hongrie, et une déclaration d'intention de la Pologne (candidature officielle le 23 janvier 1990). La Yougoslavie dépose sa candidature le 7 février 1990, la Bulgarie le 4 mars, et la Tchécoslovaquie le 6 avril (après une lettre d'intention le 24 mars).

Pour accompagner ces changements, l'équipe de Catherine Lalumière décide, en janvier 1990, de resserrer les liens avec les pays d'Europe centrale et de leur présenter un programme d'appui à la démocratie pluraliste, par une tournée dans toutes les capitales de ces Etats en commençant par Varsovie. Le ministre des Affaires étrangères du Portugal, M. João de Deus Pinheiro, alors président du Comité des Ministres⁴⁸, accompagne Mme Lalumière pour cette tournée diplomatique d'une semaine du 1^{er} au 7 mars 1990. Ils visitent huit capitales en sept jours (Varsovie, Moscou, Bucarest, Sofia, Belgrade, Budapest, Prague, et Berlin-Est), et rencontrent tous les Premiers Ministres (hormis l'URSS) et Ministres des Affaires étrangères des pays visités, ainsi que de nombreux autres représentants⁴⁹. Catherine Lalumière se souvient précisément de la grande confusion qui régnait dans ces Etats et de l'urgence de la situation face à des chefs de gouvernements désemparés :

« Cette tournée a été un des grands moments de mon existence. Lorsque nous terminons par Berlin, nous sommes reçus par le Chef du gouvernement de la RDA, M. Hans Modrow et c'était une scène absolument ahurissante. Il est toujours le dirigeant en place, communiste, il revient de Moscou où il est allé demander l'aide de Gorbatchev qui la lui a refusée. Nous avons donc Hans Modrow devant nous qui nous dit : « Vous voyez devant vous un homme qui a tout perdu. J'ai perdu mon parti, le parti communiste est fini. Je vais perdre les élections. Mon pays va disparaître. » Il prévoit tout, il sait tout, et il nous dit : « Je vis l'échec de ma vie ! ». C'était Shakespearien comme atmosphère. Et partout, nous avons vu des choses extraordinaires comme en Pologne ou ailleurs, tout un monde qui finissait et un autre qui émergeait, avec plus ou moins de confusions, mais enfin, même dans les pays où ça se passait en douceur, nos interlocuteurs se demandaient « Où va-t-on ? Qu'est-ce qu'on va

⁴⁸ Le Comité des Ministres, tout comme le Conseil de l'Union européenne, change de présidence tous les six mois. Les Ministres exercent la présidence à tour de rôle en suivant l'ordre alphabétique des Etats membres.

⁴⁹ Denis Huber, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, op. cit. – p.221.

faire ? Quelles sont nos priorités ? Aidez-nous ». Alors nous leur disions qu'au Conseil de l'Europe, nous ne pouvions pas les aider économiquement et financièrement, mais que nous avions un savoir-faire dans les domaines des institutions, de la démocratie et du droit. Donc nous avons fait le maximum. Et c'est comme ça qu'on leur présentait le programme Démosthène. Puis ce programme a eu des petits frères, et nous avons multipliés les initiatives pendant les années qui ont suivies. »⁵⁰

Cette tournée des capitales européennes a été très positivement perçue par les pays d'Europe centrale (hormis la RDA) qui, tous, affirment leur volonté d'intégrer pleinement l'organisation, comme l'avaient déjà fait les Premiers ministres hongrois et polonais, M. Miklos Nemeth et M. Tadeusz Mazowiecki, les 29 et 30 janvier 1990 à l'Assemblée parlementaire. Même l'URSS, par la voix de son ministre des Affaires étrangères Edouard Chevardnadze, s'affirme prête à adhérer au Conseil de l'Europe, deux jours seulement après la visite de Catherine Lalumière à Moscou, le 4 mars :

« L'URSS pourrait-elle devenir membre égal du Conseil de l'Europe ? Nous ne voyons aucun obstacle infranchissable de principe et sommes prêts à élever le statut de nos relations avec le Conseil de l'Europe à un niveau encore plus haut. Nous sommes convaincus que notre pays est actuellement conforme aux critères fondamentaux conditionnant l'adhésion au Conseil de l'Europe. La priorité de la loi est l'un des impératifs de notre perestroïka, et je pense que personne ne mettra en doute notre volonté sincère d'atteindre les standards internationaux en matière de droits de l'homme. »⁵¹

Il manque encore au Conseil de l'Europe un soutien gouvernemental fort de la part de son Comité des Ministres. Après avoir participé à la tournée des capitales d'Europe centrale, la présidence portugaise convoque une réunion ministérielle spéciale à Lisbonne et 23 et 24 mars 1990 à laquelle participe le président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le président du Parlement européen de la CEE. Le Comité des Ministres s'engage, lors de cette réunion, à une politique résolue d'ouverture du Conseil de l'Europe à l'Europe centrale et orientale⁵².

Des échanges de vue sont également prévus avec les ministres des Affaires étrangères de l'ensemble de l'Europe de l'Est, hormis l'Albanie, dans une ambiance que les participants qualifient d'euphorique. Lors de ces échanges, tous les ministres se déclarent en faveur de la réunification de l'Allemagne. D'autant plus qu'une semaine auparavant, le 18 mars, les premières élections législatives pluralistes en RDA ont été remportées par le parti des

⁵⁰ Interview de Catherine Lalumière par Etienne Deschamps pour le Centre Virtuel pour la Connaissance de l'Europe (CVCE), le 17 mai 2006. Disponible en intégralité sur le site luxembourgeois consacré à l'histoire de la construction européenne : European Navigator : <http://www.ena.lu/mce.cfm>

⁵¹ Edouard Chevardnadze « Vers la fin de la scission européenne », In : *Les voix de l'Europe*, op. cit. – p.186. Extrait des *Nouvelles de Moscou*, n°8-9, 4 mars 1990

⁵² Denis Huber, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, op. cit. – p.29 à 33.

chrétiens démocrates. Seule l'URSS y met une condition de neutralité par une non appartenance à l'OTAN de la future Allemagne réunifiée.

Pour les questions de sécurité et notamment de la crainte partagée de la montée de nationalismes exacerbés, l'ensemble des ministres s'accorde pour reconnaître la CSCE comme instance principale. Ils définissent son rôle par rapport à l'OTAN, alors que le Pacte de Varsovie n'est même pas mentionné. Pour les questions économiques, l'assistance économique aux pays d'Europe centrale revient à la CEE, et dans une moindre mesure, à l'OCDE. Les ministres décident d'élargir l'aide financière à la reconstruction du programme PHARE, concernant la Pologne et la Hongrie, à la RDA, la Tchécoslovaquie, la Bulgarie, la Yougoslavie, et la Roumanie. Pour le dernier volet concernant la dimension politique, juridique, et culturelle. Les ministres prévoient pour la future architecture européenne que le Conseil de l'Europe joue un rôle crucial, avec la CSCE, mais sans définir précisément les compétences de chacune des organisations. Cette réunion ministérielle de Lisbonne est un « feu vert » à l'élargissement du Conseil de l'Europe à l'Europe centrale et orientale.

2.3 Premières adhésions et convocation d'un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Vienne en octobre 1993.

L'adhésion de la Finlande le 5 mai 1989, deux mois avant le discours de Mikhaïl Gorbatchev, était déjà un signe fort de la volonté d'ouverture de l'URSS. Car la Finlande, qui partage plus de 1300km de frontières terrestres avec l'URSS, avait adopté, après sa défaite en 1944, une politique de neutralité stricte durant toute la Guerre froide. Son adhésion à une organisation occidentale ne pouvait donc se faire sans l'aval officieux du Kremlin.

Les Allemands de l'Est, estimés à seize millions en 1990, sont, par la réunification de l'Allemagne le 3 octobre 1990 impliquant la dissolution de la RDA, la première population de l'Europe de l'Est à devenir ressortissante d'un pays, la République Fédérale Allemande, membre à la fois de la CEE et du Conseil de l'Europe.

D'après Bruno Haller, qui était directeur du cabinet du Secrétaire Général Marcelino Oreja de 1984 à 1989, le premier pays d'Europe centrale à pouvoir adhérer au Conseil de l'Europe a failli être la Yougoslavie :

« Nous sentions que le contexte serait peut-être à nouveau favorable, et il y a donc eu toute une campagne de rapprochement avec des pays plus facile comme la Yougoslavie. Avec la Yougoslavie, nous étions très proches de l'adhésion en 1989. Le rapport d'adhésion était

prêt. Et à ce moment-là, il y a eu le fameux discours de Slobodan Milosevic, qui était terrible pour le Kosovo, et qui a déclenché toutes les guerres en ex-Yougoslavie. »⁵³

Finalement, l'adhésion du premier Etat d'Europe centrale, vécu comme un véritable moment historique, a lieu peu de temps après, le 6 novembre 1990, avec l'adhésion de la Hongrie. Cette adhésion par le Comité des Ministres fait suite au vote positif de l'Assemblée parlementaire le mois précédent. Les membres de l'Assemblée s'étaient alors basés sur le rapport positif rendu par la commission des questions politiques et les avis positifs formulés par la commission des relations avec les pays européens non membres et la commission des questions juridiques. L'adhésion de la Pologne est également acceptée par l'Assemblée et le Comité des Ministres à condition que les premières élections législatives démocratiques se déroulent normalement en 1991.

Cette première adhésion a été vécue intensément par la population hongroise comme un grand moment historique. L'adhésion au Conseil de l'Europe a bénéficié à la fois d'un fort soutien populaire et politique, et était perçu comme une ouverture vers les institutions européennes et comme un moyen d'affirmation de la souveraineté nationale. Symboliquement, le fait d'appartenir à une organisation européenne occidentale marquait une grande rupture avec le passé. Le Conseil de l'Europe a représenté pour ces Etats un encouragement à poursuivre les réformes démocratiques dans un contexte souvent instable.

Pour deux raisons distinctes, le Conseil de l'Europe a suivi une logique de proximité géographique pour ses élargissements. Les Etats d'Europe centrale sont donc les premiers à adhérer au Conseil de l'Europe, suivi par les Etats de l'Europe orientale et enfin du Caucase. D'abord, parce que les Etats d'Europe centrale, comme la Hongrie, la Tchécoslovaquie, et la Pologne, sont beaucoup plus avancés dans le processus de réformes politiques et démocratiques, et ont noué des liens plus anciens avec l'organisation. Ensuite, parce que les Etats d'Europe orientale et du Caucase acquièrent tout juste leurs souverainetés avec la dissolution de l'URSS en 1991, leur processus de réformes politiques et démocratiques est donc plus long à instaurer **[Voir carte]**. Les Etats issus de l'ex-Yougoslavie, en raison de la violente guerre civile au sein de la Fédération yougoslave de 1991 à 1995, puis au Kosovo de 1996 à 1999, adhèrent tardivement au Conseil de l'Europe, surtout pour les Etats les plus touchés par le conflit comme la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie-et-Monténégro.

⁵³ Entretien avec M. Bruno Haller le 14 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

L'adhésion des Etats d'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe à partir de 1990

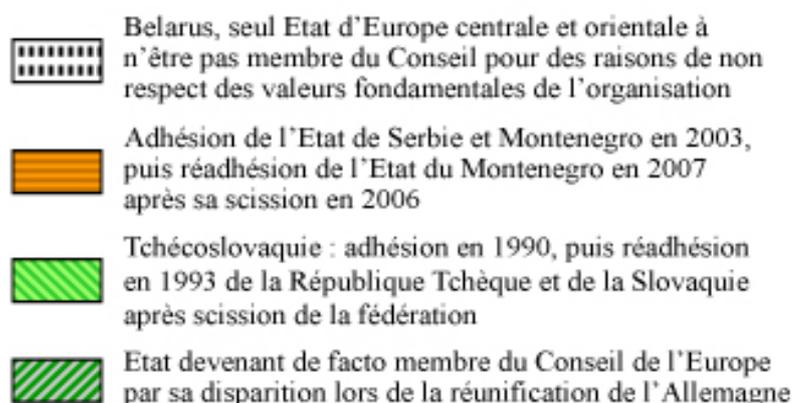


© Thibault Courcelle, 2007

Date d'adhésion au Conseil de l'Europe :



Cas spécifiques :



Source : Ratification des statuts du Conseil de l'Europe sur le site du bureau des traités du Conseil : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=001&CM=8&DF=3/24/2007&CL=FRE>

Deux nouveaux Etats de l'Europe centrale adhèrent au Conseil de l'Europe en 1991, la Tchécoslovaquie en février et la Pologne en novembre, après la tenue d'élections législatives libres. M. Jacek Kasprzyk, représentant permanent adjoint de la Pologne auprès du Conseil, explique la détermination de la Pologne envers cette adhésion :

« Nous voulions adhérer aux standards des pays les plus civilisés, les plus démocratiques et les plus libres. C'était naturel pour nous et nous n'avions pas de doutes sur la nécessité de l'adhésion à cette organisation. Le Conseil de l'Europe représentait également une première marche vers la Communauté européenne. »⁵⁴

L'année 1991 est surtout marquée par la dissolution de l'URSS, avec l'indépendance des Etats baltes le 20 août, la démission de Mikhaïl Gorbatchev le 25 décembre, et la création de quinze nouveaux Etats, dont plus de la moitié en Europe, sur la base des anciennes républiques soviétiques ; ainsi que par l'éclatement de la Fédération de Yougoslavie. En 1992, seule la Bulgarie adhère au Conseil de l'Europe. Mais en 1993, les trois premiers Etats issus de l'URSS et de la Yougoslavie deviennent membres à part entière du Conseil de l'Europe avec l'adhésion de l'Estonie, de la Lituanie et de la Slovaquie.

Le Conseil de l'Europe, après avoir perdu un Etat avec la partition de la Tchécoslovaquie le 1^{er} janvier 1993, réintègre la République tchèque et la Slovaquie six mois plus tard. Avec l'adhésion de la Roumanie, l'organisation achève son élargissement à l'ensemble de l'Europe centrale et bat son record d'adhésions avec six nouveaux Etats pour la seule année 1993. En seulement trois ans, de l'adhésion de la Hongrie à celle de la Roumanie, sa superficie est passée de 4,5 à 5,5 millions de km². Et plus de 100 millions de personnes, issues de régimes communistes totalitaires, s'ajoutent aux 480 millions de personnes des Etats d'Europe occidentale membres du Conseil (Turquie incluse), et jouissent ainsi de protection individuelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'exercice des droits et des responsabilités liés à la citoyenneté démocratique.

La procédure d'adhésion au Conseil de l'Europe est généralement assez rapide pour les pays d'Europe centrale. De la lettre d'intention au Comité des Ministres, jusqu'à l'acceptation de l'adhésion, il faut compter entre six mois et deux ans selon les pays. La procédure prend plus de temps pour les pays d'Europe orientale qui doivent patienter entre trois et cinq ans avant de devenir membre. Le Comité des Ministres a donc le premier et le dernier mot dans ce processus. En théorie, il ne consulte l'Assemblée parlementaire que pour avis, mais dans la pratique, tout le travail de fond sur le respect ou non des valeurs fondamentales du Conseil de

⁵⁴ Entretien avec M. Jacek Kasprzyk le 7 juin 2006 à l'Ambassade de Pologne à Strasbourg.

l'Europe par un Etat candidat se fait au sein de trois commissions de l'Assemblée parlementaire **[Voir schéma]**. Si, et seulement si, ces commissions donnent leur feu vert, l'Assemblée parlementaire vote en session plénière pour l'admission ou non de l'Etat candidat et envoie son avis au Comité des Ministres qui avalise la décision de l'Assemblée.

Hormis les adhésions de la Grèce, de la Turquie, et de l'Islande qui ont été décidées lors de la première réunion du Comité des Ministres en mai 1949, avant la première session de l'Assemblée, le Comité des Ministres a toujours tenu compte des avis de l'Assemblée pour les autres adhésions, et n'a jamais invité un Etat à devenir membre contre l'avis de l'Assemblée. Un « Gentleman's Agreement » existerait même entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, d'après lequel, en cas d'avis positif de l'Assemblée, le Comité prend au plus vite la décision finale sur la demande d'adhésion⁵⁵.

Les dislocations de la Yougoslavie et de l'URSS, puis de la Tchécoslovaquie, conséquences de la montée des nationalismes, inquiètent au plus au point le Conseil de l'Europe et ses Etats membres. Dans ce contexte, François Mitterrand préconise, dans un discours à l'Assemblée parlementaire le 4 mai 1992, des rencontres régulières de chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe :

« Des sessions régulières au plus haut niveau, correctement préparées et encadrées par un ordre du jour précis, auraient une grande valeur politique, symbolique et représenteraient une pratique exceptionnelle. Pourquoi, par exemple, ne pas réunir tous les deux ans, en alternance avec les réunions de la CSCE, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil ? »⁵⁶

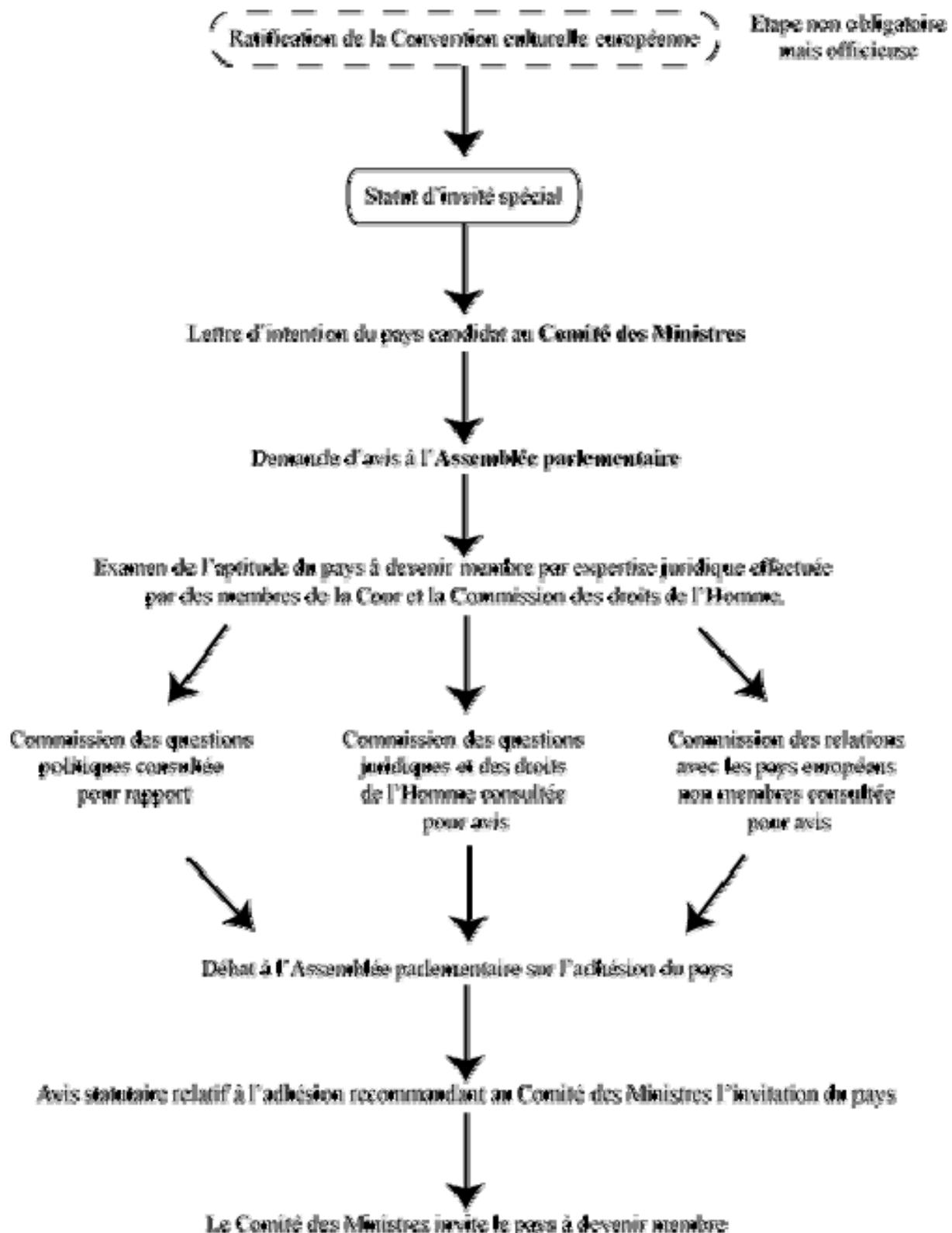
La Secrétaire Générale et son équipe développent cette idée pour préparer le tout premier sommet, à Vienne, des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, soit la réunion de plus de trente dirigeants européens. Le Sommet de Vienne est en soit un événement d'une très grande importance à une époque où les sommets de l'UE ne réunissaient que douze chefs d'Etat et de gouvernement. Mme Lalumière explique ce que fut l'organisation et l'importance politique de ce sommet :

« Le Sommet de Vienne de 1993, c'est avec ma petite équipe que nous l'avons organisé. Nous nous sommes dit qu'avec les changements considérables qui venaient de se passer, plusieurs pays qui, coup sur coup, rentrent au Conseil de l'Europe et qui préparent leur future entrée dans la Communauté européenne, il fallait absolument marquer le coup.

⁵⁵ Hans Winkler : « Democracy and Human Rights in Europe. A survey of the admission practice of the Council of Europe », *In* : *Austrian Journal of Public and International Law*, n°47, 1995 – p.166.

⁵⁶ Denis Huber, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, op. cit. – p.77.

La procédure d'adhésion au Conseil de l'Europe pour les pays d'Europe centrale et orientale :



Nous devions organiser au plus haut niveau une rencontre de tous ces hommes et quelques femmes, car malheureusement il n'y en avait pas beaucoup, qui étaient alors les nouveaux dirigeants de l'Europe. Et la présidence autrichienne a parfaitement joué le jeu. Lorsque nous avons préparé cette présidence les mois précédents, l'Autriche a dit que c'était une excellente idée et qu'ils étaient prêts à accueillir le sommet à Vienne.

Alors je n'aurais rien pu faire si le chancelier d'Autriche n'avait pas donné son feu vert, bien sûr, et c'est lui qui a pris la décision de réunir à Vienne ce premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernements du Conseil de l'Europe. Mais si je n'avais pas, dans les coulisses, préparé quelque chose, lancé l'idée, il ne se serait rien passé. Et c'est normal, car tous les contacts quotidiens, c'est moi qui les avais. »⁵⁷

L'organisation du sommet a lieu à une époque charnière pour le Conseil de l'Europe et dans un contexte politique très particulier. L'organisation, qui s'est élargie à toute l'Europe centrale, mais dont les moyens restent extrêmement limités, souhaite obtenir une impulsion et une orientation claire sur la marche à suivre de la part des chefs d'Etat et de gouvernement, alors que la Fédération du Russie a déposé, plus d'un an auparavant le 6 mai 1992, sa candidature officielle auprès du Comité des Ministres. Suite aux candidatures précoces des pays Baltes dès 1991, et celle de la Russie, plusieurs pays de l'Europe orientale suivent l'exemple et présentent également leur candidature officielle : l'Ukraine le 14 juillet 1992, le Belarus le 12 mars 1993, la Moldova le 21 avril 1993. En plus de la Slovénie qui adhère au Conseil de l'Europe dès le 14 mai 1993, deux autres Etats issus de l'ex-Yougoslavie présentent leur candidature avant le Sommet de Vienne : la Croatie le 29 juin 1992, et l'Ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) le 25 juin 1993.

Tous ces Etats, non seulement connaissent de graves problèmes économiques, mais sont également loin de respecter les valeurs prônées par le Conseil de l'Europe. C'est ce contexte politique qui a justifié la tenue d'un sommet au plus haut niveau, selon M. Denis Hubert, qui officiait à la Direction générale des droits de l'homme du Secrétariat Général :

« C'est le contexte politique qui a fait que presque tout le monde, à l'exception de John Major, étaient convaincus que c'était vraiment important d'avoir une réunion au plus haut niveau, parce qu'il y avait aussi une décision stratégique majeure à prendre vis-à-vis de l'élargissement du Conseil de l'Europe.

Est-ce qu'il fallait être rigoureux sur les critères et donc demander à tous ces pays qui venaient tout juste de naître de les respecter à la lettre, avec la conséquence qu'ils n'entreraient pas avant très longtemps ? Ou est-ce qu'il fallait assouplir les critères et parier sur un élargissement rapide et sur le fait que ces pays progresseraient plus vite à l'intérieur qu'à l'extérieur ?

C'est le 2^{ème} choix, évidemment, qui a été fait, mais il y avait un enjeu stratégique majeur et c'était logique pour tout le monde ou presque que cette décision stratégique d'une si grande importance soit prise au plus haut niveau. »⁵⁸

⁵⁷ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

⁵⁸ Entretien avec M. Denis Huber le 12 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Le Sommet de Vienne, qui se tient dans la capitale autrichienne les 8 et 9 octobre 1993, est, par la présence de 29 chefs d'Etat et de gouvernement sur 32 Etats membres, un grand succès politique. Seulement trois chefs de gouvernement manquent à l'appel : le Premier ministre britannique M. John Major, officiellement retenu par le congrès de son parti, le Premier ministre grec M. Constantin Mitsotakis, mobilisé par les élections législatives de son pays, et le Premier ministre hongrois M. Jozsef Antall, gravement malade.

La photo du Sommet de Vienne [Voir photo], où se côtoient aussi bien les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Europe occidentale que de l'Europe centrale, rappelle à quel point le Conseil de l'Europe a évolué en seulement quatre ans. Un rassemblement que ces chefs d'Etat auraient difficilement imaginé avant les évènements de 1989.



Photo © Conseil de l'Europe, le 8 octobre 1993

Sommet de Vienne réunissant 29 chefs d'Etat et de gouvernement sur 32 Etats membres.
Avec notamment au premier plan, au centre, le Président français M. François Mitterrand et la Secrétaire Générale Mme Catherine Lalumière.

Des décisions très importantes sont prises lors du sommet de Vienne. Les chefs d'Etat et de gouvernement, dont ceux de dix des douze pays membres de l'UE sont représentés, et

M. Huber est Administrateur principal au secrétariat du Comité des Ministres depuis 1996. Il coordonne les programmes de chaque présidence et participe à leur préparation. De 1993 à 1996, il fut à la Direction des droits de l'homme du Secrétariat Général, puis à la direction de la culture, de l'éducation et du sport.

adoptent une déclaration le 9 octobre 1993, la Déclaration de Vienne⁵⁹. Cette déclaration indique la marche à suivre pour le Conseil de l'Europe dans les années à venir. Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont focalisés sur quelques points essentiels à leurs yeux, comme la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme (Chapitre III), l'amélioration de la protection des minorités nationales avec notamment la création d'une convention-cadre (Chapitre V), et la mise en place d'un plan d'action sur la lutte contre le racisme et l'intolérance (Chapitre VI).

Après avoir fait part des principaux changements survenus en Europe et de leur préoccupation vis-à-vis de la situation yougoslave, les chefs d'Etat et de gouvernement déclarent :

« Le Conseil de l'Europe est l'institution politique européenne par excellence qui est en mesure d'accueillir, sur un pied d'égalité et dans des structures permanentes, les démocraties d'Europe libérées de l'oppression communiste. C'est pourquoi leur adhésion au Conseil de l'Europe est un élément central de la construction européenne fondée sur les valeurs de notre Organisation. »⁶⁰

Les termes choisis ne sont pas anodins, car ils sont bien loin de la représentation du Conseil de l'Europe décrite dans le premier chapitre. Celui-ci n'est plus « la belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin », mais l'institution « par excellence » d'accueil de l'Europe centrale et orientale « sur un pied d'égalité », donc sous-entendu avec les autres Etats d'Europe occidentale membres du Conseil. Pour les chefs d'Etat et de gouvernement, l'adhésion au Conseil de l'Europe est « un élément central de la construction européenne ». Ils accèdent le Conseil comme première organisation d'accueil de la construction européenne. Il ne s'agit pas là d'encourager des Etats à adhérer au Conseil puisque presque tous ont déjà fait leur demande d'adhésion, mais d'encourager l'Assemblée parlementaire et ses commissions à poursuivre rapidement les élargissements.

Plusieurs termes sont régulièrement utilisés dans la Déclaration de Vienne comme « sécurité démocratique », qui apparaît plus de cinq fois, et « stabilité » trois fois, ou encore « affermir la paix », « construction d'une Europe démocratique et sûre ». Tous ces termes révèlent une grande inquiétude de la part des chefs d'Etat et de gouvernement sur l'état de l'Europe, en plein conflit yougoslave, mais ils montrent surtout la représentation qu'ils se font du rôle présent et à venir du Conseil de l'Europe. Celui-ci doit contribuer à la « sécurité

⁵⁹ Déclaration de Vienne sur le site du Conseil de l'Europe : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621763>
La Déclaration de Vienne est également reproduite In : « Vers un vaste espace de sécurité démocratique », *Les voix de l'Europe*, op. cit. – pp.230 à 235 ; ainsi que In : « Annexe II », Denis Huber, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, op. cit. – pp.275 à 284.

⁶⁰ Déclaration de Vienne, op. cit.

démocratique » et à la stabilité de l'Europe. Ce concept de « sécurité démocratique », manié avec insistance dans la Déclaration de Vienne est très intéressant car novateur. La notion de « sécurité » est plus large que celle de « défense » qui revêt un caractère strictement militaire, la « sécurité démocratique » comprend ainsi des éléments politiques, économiques, de droits de l'homme et de libertés fondamentales.

Les chefs d'Etat et de gouvernement précisent cependant, sur deux paragraphes, que cette contribution du Conseil de l'Europe doit se faire en coopération institutionnelle avec la CEE et la CSCE. Cette coopération se concrétise rapidement lors de la mise en œuvre d'un « Pacte de stabilité » en faveur des pays d'Europe centrale et orientale, décidé dans la foulée par le Conseil européen de Bruxelles les 10 et 11 décembre 1993, suite à une initiative du Premier ministre français Edouard Balladur.

3 – « Mieux vaut inclure qu'exclure », nouveau credo du Conseil de l'Europe.

3.1 La seconde vague d'élargissement vers l'Europe orientale.

Pour assurer la « sécurité démocratique » que les chefs d'Etat et de gouvernement appellent de leur vœux, le choix est fait, à Vienne, d'inclure plutôt que d'exclure :

« Nous confirmons la politique d'ouverture et de coopération en direction de tous les pays d'Europe centrale et orientale qui font le choix de la démocratie »⁶¹

« Faire le choix de la démocratie » ne signifie pas « respecter tous les critères démocratiques » au moment de l'adhésion, mais de s'orienter vers la voie de la démocratie. En encourageant le Conseil de l'Europe à poursuivre ses élargissements vers l'Est, les chefs d'Etat et de gouvernement professent, dans la Déclaration de Vienne, qui n'est juridiquement pas contraignante, un maintien des normes fondamentales du Conseil de l'Europe :

« L'adhésion présuppose que l'Etat candidat ait mis ses institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'Etat démocratique, soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme. Les représentants du peuple doivent avoir été choisis par la voie d'élections libres et honnêtes, au suffrage universel. La garantie de la liberté d'expression, notamment des médias, la protection des minorités nationales et le respect des principes du droit international doivent rester à nos yeux des éléments déterminants dans l'appréciation de toute candidature. »⁶²

⁶¹ Déclaration de Vienne, op. cit.

⁶² Ibid.

Cet idéal professé par les chefs d'Etat et de gouvernement dans leur déclaration de volonté politique n'est pas compatible avec une adhésion rapide des Etats de l'Europe orientale. Dans la réalité, le maintien des normes fondamentales du Conseil de l'Europe avec une adhésion rapide de ces Etats est impossible.

Pour les Etats de l'Europe centrale et orientale, le problème fondamental est celui du manque de conscience juridique des autorités et de la population après plusieurs décennies de totalitarisme soviétique. Il ne suffit pas de proclamer des droits et des libertés aux citoyens dans les nouvelles constitutions de ces Etats pour que les citoyens soient en mesure de revendiquer leurs droits lorsqu'ils n'en ont jamais eu l'habitude. Il faut également qu'ils prennent conscience de leurs devoirs et soient prêt à appliquer les lois. Un tel niveau de conscience juridique prend nécessairement plusieurs années à instaurer dans les mentalités, comme l'explique M. Klebes, en faisant une comparaison avec l'adhésion au Conseil de l'Europe de la RFA en 1951 :

« L'enracinement des réflexes démocratiques fait encore défaut chez les gouvernants et les gouvernés. On a quelquefois comparé les Etats ex-« socialiste » avec l'Allemagne post-nazie à laquelle on avait aussi donné un crédit de confiance en l'admettant au Conseil de l'Europe en 1951. Mais il y a là deux différences essentielles : d'un côté, l'intermède totalitaire n'a duré en Allemagne que 12 ans, contre presque un demi-siècle en Europe centrale et orientale, et plus en Union soviétique. De l'autre, l'Allemagne a été forcée à « réapprendre » la démocratie par les vainqueurs de la Deuxième Guerre mondiale. Quand elle fut admise au Conseil de l'Europe, ses institutions démocratiques fonctionnaient correctement ce qui ne veut pas dire, il est vrai, que les idées démocratiques étaient déjà solidement enracinées dans toute la population. »⁶³

Avec l'adhésion des Etats d'Europe centrale, et surtout orientale, le Conseil de l'Europe accorde donc un « crédit de confiance », en espérant que ces Etats, qui ont tous fait la promesse, par leurs dirigeants, de se tourner vers la démocratie, appliquent vraiment leur promesse et ne se tournent pas vers d'autres voies. Une bonne partie des fonctionnaires et des parlementaires du Conseil de l'Europe, toutefois minoritaire, a manifesté son mécontentement, au fur et à mesure des élargissements, vis-à-vis de l'assouplissement des critères par rapport aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe et de la rapidité de ces élargissements, alors que chaque Etat doit, au moment de son adhésion, « avoir la volonté » et « être capable » de respecter les valeurs du Conseil de l'Europe selon le paragraphe 4 de son statut. Pour M. Andrew Drzemczewski, alors chef du secteur d'activité en charge des programmes de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale :

⁶³ Heinrich Klebes, « Le Conseil de l'Europe survivra-t-il à son élargissement ? », *In* : *Le droit des organisations internationales*, Bruxelles : Editions Bruylant, 1997 – p.199.

« Le problème a été la décision politique de lier avec ça la nécessité de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme dans un délai d'un an ou deux. Avec des Etats comme la Pologne, la Hongrie, et éventuellement la Tchécoslovaquie, ça va encore, mais pour les pays de l'ex-Union soviétique, c'était ridicule. »⁶⁴

Certains fonctionnaires du Conseil de l'Europe ne mâchent donc pas leurs mots vis-à-vis de cette politique d'élargissements rapides et malgré l'appui politique des chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Vienne à cette orientation, les Etats ont de plus en plus de mal à trouver un consensus sur certains élargissements. Ce changement d'attitude se remarque dès 1993 :

« A l'occasion, il a été alimenté par des pressions émanant d'Etats extérieurs au Conseil de l'Europe : ainsi la Fédération de Russie a tenté, pour le moins diplomatiquement, de « saborder » la candidature des pays baltes, et au premier chef, celle de l'Estonie. Tantôt, ce sont des rivalités entre ex-pays communistes qui ont rompu la pratique consensuelle : ainsi l'admission de la Slovaquie suscitera une opposition, ou pour le moins de fortes réserves, de la part de la Hongrie, se traduisant par une abstention de la délégation nationale aussi bien au sein de l'Assemblée parlementaire qu'au sein du Comité des Ministres. »⁶⁵

Beaucoup redoutent légitimement une hétérogénéité accrue du Conseil de l'Europe et mettent en garde sur les risques d'affranchissement des valeurs communes, et les risques de fragilisation, voire même d'implosion de l'organisation. Comment, en effet, ne pas édulcorer les missions du Conseil de l'Europe avec des élargissements rapides à des pays engagés dans une difficile transition, sans un renforcement important des moyens mis à sa disposition ?

M. Bruno Haller, qui était dans le camp de ceux qui ont « gagné la bataille » d'un élargissement rapide, justifie leur point de vue par le bénéfice immédiat qu'apporte la protection de la Convention européenne des droits de l'homme et des autres conventions pour tous les Européens. Donc, selon lui, « Tous les élargissements étaient justifiés et personnellement, je n'ai aucun regret. »⁶⁶.

Le premier Etat pour lequel un infléchissement net des valeurs du Conseil de l'Europe se fait ressentir lors de son adhésion est la Roumanie lors du sommet de Vienne. Cette

⁶⁴ Entretien avec M. Andrew Drzemczewski le 13 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. M. Drzemczewski, d'abord avocat et professeur en Grande-Bretagne, travaille au Conseil de l'Europe depuis 1985. Il a commencé à la Direction générale des droits de l'homme du Secrétariat général, puis à partir de 1996, au Monitoring du Comité des Ministres. M. Drzemczewski est chef du secrétariat de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁵ Jean-François Flauss, « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *Journal européen de droit international*, 1994, Vol.5, n°3 - p.402.

⁶⁶ Entretien avec M. Bruno Haller le 14 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

adhésion, malgré la situation des droits de l'homme en Roumanie, a suscité des controverses au sein du Conseil qui se sont répétées par la suite pour chaque nouvelle adhésion⁶⁷.

L'Assemblée parlementaire trouve assez vite une parade pour poursuivre les élargissements sans décrédibiliser l'organisation. Sur une initiative de la députée Tarja Halonen, future présidente de la Finlande, l'Assemblée crée en juin 1993 un mécanisme pour veiller au respect des engagements pris par les nouveaux Etats membres, qui est détaillé dans la troisième partie du chapitre.

Le nouveau Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Daniel Tarschys, élu en mai 1994 par l'Assemblée parlementaire avec une très faible avance de quatre voix face à Catherine Lalumière, souhaite d'emblée poursuivre la politique d'élargissement du Conseil de l'Europe initiée par son prédécesseur. Il développe, dans la *Revue de l'OTAN*, un plaidoyer pour de nouveaux élargissements dès 1995 :

« D'autres pays frappent à la porte. Il ne faut pas qu'ils frappent en vain. Si leur intégration au Conseil de l'Europe pose des problèmes, et c'est le cas, abordons ces derniers par une démarche constructive, en soutenant les réformes et en développant les méthodes de surveillance pour tous les Etats membres.

Nous devons être réceptifs et prompts à donner notre appui. C'est pourquoi je suis convaincu qu'il faut poursuivre le processus des adhésions sans retard inutile, et que nous devons être prêts à aider les Etats candidats à surmonter les difficultés qu'ils peuvent trouver sur leur chemin. Malgré le fait que le Conseil de l'Europe soit ouvert à tous les pays qui partagent les mêmes conceptions, chaque candidature doit être examinée sur ses mérites propres.

Personne ne peut promettre un élargissement facile et sans douleur. Certains craignent que l'âme du Conseil de l'Europe va en souffrir. Pourtant, si nous désirons promouvoir les valeurs sur lesquelles le Conseil de l'Europe a été fondé, nous devons soutenir toutes les forces en Europe centrale et orientale qui sont disposées à renforcer ces valeurs à l'intérieur de leurs propres sociétés. »⁶⁸

Daniel Tarschys confirme et approfondit l'orientation prise précédemment, et fait le pari que les Etats d'Europe centrale et surtout orientale progresseront plus vite à l'intérieur du Conseil de l'Europe qu'à l'extérieur. Dans un discours à l'Assemblée parlementaire le 4 octobre 1994, il cherche à convaincre les parlementaires d'appuyer cette politique d'élargissements et dote le Conseil de l'Europe d'un nouveau credo : « Mieux vaut inclure qu'exclure »⁶⁹.

⁶⁷ Jean-Louis Burban, *Le Conseil de l'Europe*, Paris : Editions des PUF, collection Que sais-je ?, (1^{ère} éd. 1985) 3^{ème} éd. 1996 - pp.14 et 15.

⁶⁸ Daniel Tarschys, « Le Conseil de l'Europe : vers un vaste espace de sécurité démocratique », *Revue de l'OTAN*, N°6 et 1, décembre 1994 et janvier 1995 - p.12

⁶⁹ Daniel Tarschys, « Mieux vaut inclure qu'exclure », *In : Europe : invention et nécessité*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 – p.38

Influencée par les chefs d'Etat et de gouvernement et par le Secrétariat Général, l'Assemblée parlementaire vote alors largement en faveur de plusieurs élargissements. L'année 1995 marque donc le début de la seconde vague d'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est. Alors que l'UE s'élargit à trois nouveaux Etats membres (Autriche, Finlande et Suède), le Conseil de l'Europe s'élargit à cinq nouveaux Etats membres : la Lettonie, l'Albanie, la Moldova, l'ARYM et l'Ukraine. Ces adhésions portent à 38 le nombre d'Etats membres du Conseil. Ces élargissements sont sans commune mesure avec l'adhésion, l'année suivante, du plus vaste Etat du monde : la Fédération de Russie.

3.2 La fin des élargissements du Conseil de l'Europe et les problèmes de crédibilité qu'ils suscitent. Des adhésions trop rapides ?

Les enjeux de l'adhésion de la Fédération de Russie, un Etat trois fois plus vaste que l'ensemble des Etats d'Europe et peuplé de 148 millions de Russes en 1996, sont immenses. C'est pourquoi la Russie fait l'objet d'un chapitre à part (Chapitre VIII), également en raison de son influence sur le Conseil de l'Europe.

Néanmoins, l'adhésion de la Russie, plus que tout autre Etat, confronte l'organisation au problème de sa crédibilité. Selon l'article 4 du statut du Conseil de l'Europe, l'Assemblée doit décider si la Russie est considérée comme « capable » et comme « ayant la volonté » de se conformer à l'article 3 selon lequel « 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 ». Tout le problème de l'Assemblée parlementaire, pour la Russie comme pour les autres ex-Républiques soviétiques ou yougoslaves, réside dans la définition à apporter à ces deux critères. Selon Michèle Henry, de l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg :

« La pratique des années 90 s'est caractérisée par une relative désuétude du critère objectif de la capacité au sens réel, et a montré un plus grand attachement au critère subjectif de la volonté et de la capacité au sens de potentiel, fondée essentiellement sur les intentions exprimées et les promesses faites par l'Etat candidat, ses « bonnes dispositions » étant de nature à créer un préjugé favorable. »⁷⁰

⁷⁰ Michèle Henry, *Tchéchénie : la réaction du Conseil de l'Europe face à la Russie*, Paris : Editions l'Harmattan, Collection Inter-national, 2004 – p.168.

Ces adhésions représentent donc un pari pour le Conseil de l'Europe sur la bonne conduite de ses futurs membres. L'année 1996 est également l'année de l'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe contre une série, tout de même, de trente engagements.

Pour marquer sa désapprobation avec la baisse des critères au moment de l'adhésion, le Secrétaire Général adjoint et ancien directeur des droits de l'homme du Conseil de l'Europe de 1980 à 1993, l'autrichien M. Peter Leuprecht, annonce sa démission de son poste en avril 1997, en déclarant qu'il ne peut plus s'identifier avec la politique d'élargissement du Conseil :

« J'estime qu'au cours des dernières années le Conseil de l'Europe a admis en son sein des pays qui sont loin de remplir les conditions statutaires, n'étant pas des Etats de droit démocratiques respectueux des droits de l'homme. Cette politique a conduit à une dilution des principes et valeurs du Conseil que je déplore. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai décidé de le quitter avant la fin de mon mandat. »⁷¹

Cette démission est symptomatique du clivage au sein du Conseil concernant le respect ou non des valeurs de l'organisation au moment de l'adhésion. Et d'un certain malaise au sein du Conseil depuis l'adhésion de la Russie.

Le Conseil de la « Grande Europe », comme il est de plus en plus communément appelé, à la fois par la presse et par le Conseil dans sa communication, poursuit encore sa politique d'élargissement vers l'Europe orientale avec l'adhésion de la Géorgie en 1999, puis de l'Arménie et l'Azerbaïdjan symboliquement le même jour en 2001, malgré le conflit non réglé du Haut-Karabakh. Un fort lobbying turc au sein du Comité des Ministres en faveur de l'Azerbaïdjan est à l'origine de cette adhésion simultanée, alors que la majeure partie de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres était plus disposée à accueillir d'abord l'Arménie⁷². La position stratégique de l'Azerbaïdjan dans le Caucase, ainsi que ses fortes réserves pétrolières dans la Mer Caspienne, ont certainement joué un rôle également non négligeable dans l'adhésion de cet Etat. Du point de vue de l'Azerbaïdjan, l'adhésion au Conseil de l'Europe était, d'après l'Ambassadeur azéri auprès du Conseil de l'Europe, M. Agshin Mehdiyev, un souhait de toute la classe politique :

« L'Azerbaïdjan est un cas unique où tous les pouvoirs politiques ont signé sans commentaires et sans pressions en faveur de l'adhésion. Donc toutes les forces et partis politiques en Azerbaïdjan ont supporté la candidature au Conseil de l'Europe. »⁷³

⁷¹ « Les raisons d'une démission », Entretien avec Peter Leuprecht, *In* : Revue *Hommes et Libertés* n°104, Avril/mai 1999 – p.31.

⁷² Heinrich Klebes, « Le Caucase et la Grande Europe », Conférence prononcée le 8 décembre 2000 à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble - Version actualisée (juin 2001) éditée par l'Université dans la collection Les Conférences Publiques du Pôle européen Jean Monnet – p.8.

⁷³ Entretien avec M. Agshin Mehdiyev le 20 octobre 2005 à l'Ambassade d'Azerbaïdjan à Strasbourg.

Pour les Etats du Caucase, l'adhésion au Conseil de l'Europe est à la fois un moyen de s'affirmer comme des Etats « européens », et à la fois un moyen de se rapprocher de l'UE. Le Conseil de l'Europe joue donc également pour ces Etats un rôle d'antichambre sur du (très) long terme. Cette volonté d'adhésion à l'UE est clairement affichée par leurs représentants :

« Nous considérons l'adhésion de l'Azerbaïdjan à l'Union européenne dans l'avenir comme possible. Bien sûr, ça prendra du temps, et il faudra discuter de ce problème qui dépend de l'UE. Mais l'Azerbaïdjan est un pays très riche, avec beaucoup d'industries. Politiquement, nous voulons adhérer, mais techniquement, nous discuterons de cette possibilité avec l'UE. En attendant de devenir membre, l'Azerbaïdjan doit répondre aux demandes spéciales de l'UE et, dans cet objectif, le Conseil de l'Europe nous aide beaucoup à construire une société démocratique. »⁷⁴

Les trois derniers Etats d'Europe centrale et orientale à avoir adhéré au Conseil de l'Europe sont tous issus de l'ex-Yougoslavie avec la Bosnie-Herzégovine en 2002, la Serbie-et-Monténégro en 2003, puis l'Etat de Monténégro en 2007 après sa sécession en juin 2006. La Bosnie-Herzégovine est un cas spécial, puisque cet Etat est le seul, par les Accords de Dayton, à avoir été obligé de respecter la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) à partir de 1995 sans l'avoir, au préalable, ratifiée puisque la convention n'est pas ouverte aux Etats non membres. La Cour EDH n'était donc pas directement compétente pour recevoir les plaintes fondées sur le droit interne bosniaque, mais les Accords de Dayton avaient créé une « Chambre des droits de l'homme » spécialement chargée de faire appliquer la CEDH, et considérée comme « une émanation directe du Conseil de l'Europe, ce qui apparaît nettement au regard notamment de sa composition et de sa compétence *rationae materiae*. »⁷⁵.

Le cas de la Serbie-et-Monténégro est particulier de par l'implication de cet Etat dans les conflits yougoslaves. Selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, treize ans après le début du conflit, cet Etat compte plus de 280 000 réfugiés dont 190 000 provenant de la Croatie et 100 000 de Bosnie-Herzégovine. S'y ajoute plus de 200 000 « déplacés de l'intérieur » à cause du conflit du Kosovo, sans compter 300 000 Serbes, Monténégrins, et Kosovars réfugiés dans des pays étrangers, dont plus de la moitié en Allemagne⁷⁶. L'adhésion de la Serbie-et-Monténégro est validée par le Comité des Ministres dans un contexte pourtant très particulier de forte

⁷⁴ Entretien avec M. Agshin Mehdiyev le 20 octobre 2005 à l'Ambassade d'Azerbaïdjan à Strasbourg, op. cit.

⁷⁵ Emmanuelle Cerf, « Applicabilité des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses Protocoles en Bosnie-Herzégovine », In : Revue numérique *Actualité et Droit International*, Note d'actualité, avril 2002. Accessible sur le site de la revue : <http://www.ridi.org/adi/dih/cer200204.htm>

⁷⁶ Rapport global 2003 de l'UNHCR sur la Serbie-et-Monténégro : <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/home>

instabilité où, non seulement de nombreux problèmes d'atteintes aux droits de l'homme ne sont toujours pas résolus, ainsi que les problèmes liés aux crimes de guerre et aux disparitions, mais le premier ministre serbe, M. Zoran Djindjic, est assassiné trois semaines avant l'adhésion, le 12 mars 2003.

Pourtant l'adhésion de la Serbie-et-Monténégro passe complètement inaperçue dans la presse, très préoccupée, il est vrai, par la guerre déclenchée quelques jours plus tôt par la coalition menée par les Etats-Unis contre l'Irak. En revanche, cette adhésion est perçue positivement par les ONG de droits de l'homme comme *Amnesty International* :

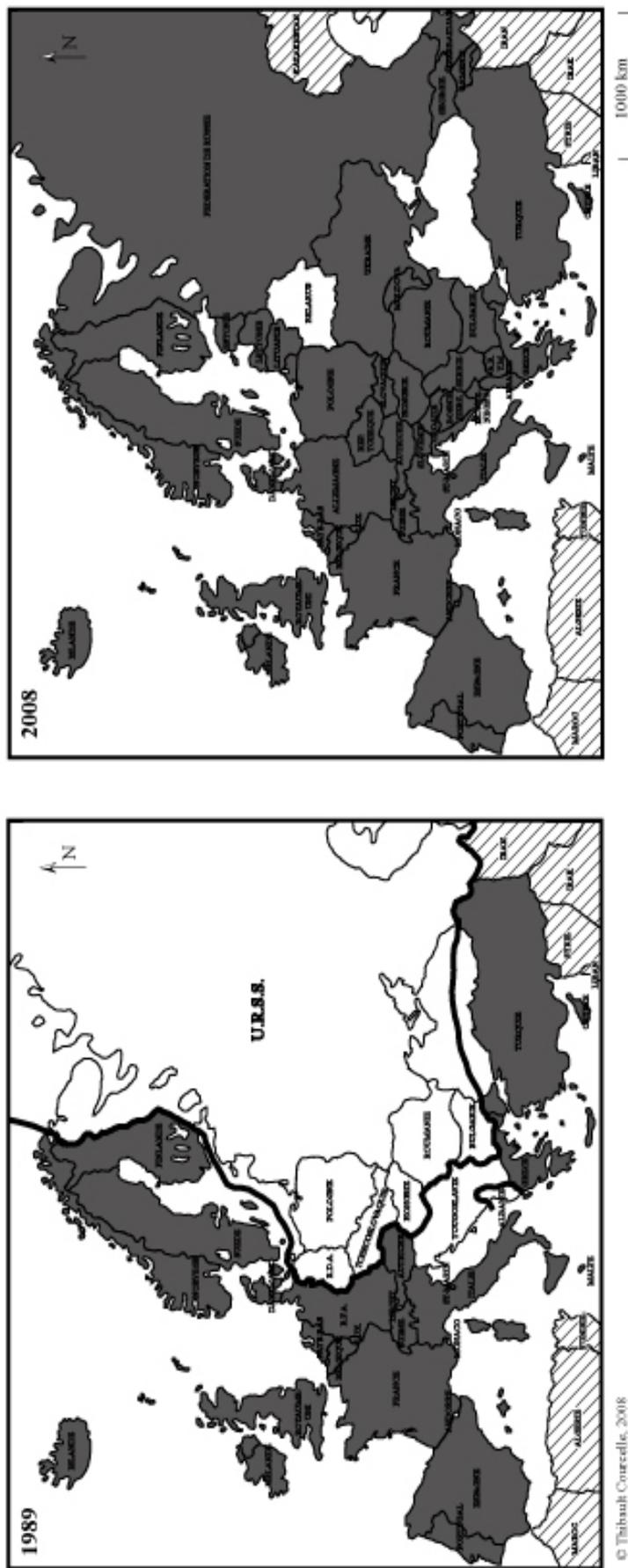
« L'adhésion au Conseil de l'Europe de la Serbie-Monténégro est l'occasion pour le Conseil d'aider ce pays à s'acquitter concrètement de ses obligations internationales en matière de droits humains. [...] C'est le moment rêvé pour ce pays d'en finir avec le climat d'impunité qui profite aux auteurs d'atteintes aux droits humains, qu'il s'agisse des crimes de guerre passés ou des actes de torture et des mauvais traitements commis, aujourd'hui encore, par la police »⁷⁷

Cette déclaration d'*Amnesty International* illustre bien le nouveau rôle dévolu au Conseil de l'Europe depuis son élargissement rapide à l'Europe central et oriental, celui « d'école de la démocratie ». La carte des Etats membres du Conseil de l'Europe **[Voir carte]** entre 1989 et 2008 montre clairement l'évolution de l'organisation qui change de dimension dans une nouvelle Europe de plus en plus morcelée par la création de nouveaux Etats.

Le Belarus est le seul Etat européen à n'être pas membre du Conseil de l'Europe en 2008, en raison du régime autoritaire du président Aleksandr Loukachenko, élu en 1994, puis réélu en 2001 et 2006, mais dont le déroulement des élections est contesté à la fois par le Conseil de l'Europe et l'OSCE. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a même suspendu en 1997 le statut d'« invité spécial » (accordé en 1992) au Parlement biélorusse, et gelé du même coup le processus d'adhésion du Belarus au Conseil, suite au « coup de force » constitutionnel d'Aleksandr Loukachenko du 24 novembre 1996.

⁷⁷ Déclaration sur le site d'*Amnesty International* : <http://web.amnesty.org/library/Index/FRAEUR700092003?open&of=FRA-YUG>

Le spectaculaire élargissement du Conseil de l'Europe dans un contexte géopolitique nouveau 1989 - 2008



- Pays membres du Conseil de l'Europe
- ▬ Rideau de fer entre bloc soviétique et bloc occidental jusqu'en 1989
- Pays européens non membres du Conseil de l'Europe
- ▨ Pays ne faisant pas partie de l'Europe même dans sa plus grande acception

Source : Dates de ratifications sur le site du Conseil de l'Europe dans la rubrique "Etats membres" : www.coe.int

III – Le Conseil de l'Europe, une « école de la démocratie » ?

La représentation du Conseil de l'Europe perçu comme une « école de la démocratie » pour les Etats d'Europe centrale et orientale est extrêmement usitée, autant par les représentants des Etats concernés auprès du Conseil, que par les journalistes, les représentants d'ONG, ou les universitaires spécialistes de l'organisation. Pourquoi lier cette représentation à celle du Conseil de l'Europe perçu comme une « antichambre de l'UE » ? Quel peut-être l'impact du Conseil pour promouvoir la démocratie au sein de ses nouveaux Etats membres ?

C'est par la mise en place de programmes spécifiques pour développer la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit, que le Conseil de l'Europe a changé sa vocation dès le début des années 1990 pour devenir « l'école de la démocratie ». L'organisation voyant sa crédibilité menacée par l'assouplissement des critères d'adhésion a créé différents programmes de coopération avec les Etats candidats, puis exigé de ces Etats qu'ils prennent de plus en plus d'engagements avant adhésion. L'UE s'aligne sur les critères du Conseil pour ses critères politiques d'adhésion, afin que la préparation des Etats d'Europe centrale et orientale puisse se faire au sein du Conseil de l'Europe. « L'antichambre de l'Union » servant d'« école de la démocratie » pour préparer les Etats à rentrer dans le « salon ».

1 – Les programmes de coopération avec l'Europe centrale et orientale : Démosthène, Démosthène bis, Thémis, Lode, Phare...

1.1 Les programmes spécifiques au Conseil de l'Europe à partir de 1990.

Avant même la chute du Mur de Berlin, le Conseil de l'Europe, poussant ses relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, décide de créer des programmes d'aide à ces Etats pour apporter une contribution spécifique à leurs efforts de réforme et de démocratisation en cours. L'équipe du Secrétariat Général de Catherine Lalumière lance donc un premier programme de coopération et d'assistance, nommé « Démosthène », pour faire bénéficier aux PECO des acquis et de l'expérience de l'organisation pour tout ce qui concerne le fonctionnement d'une démocratie pluraliste des institutions locales aux institutions nationales, à la protection et à la promotion des droits de l'homme et à la mise en place d'un véritable Etat de droit.

Cette référence à Démosthène, homme politique et orateur athénien (384 à 322 avant JC), est assez surprenante puisque celui-ci est plus connu pour ces grands talents d'orateur et pour ses échecs à allier les cités grecques afin de combattre les vellétés du roi Philippe II de Macédoine, que pour sa défense de la démocratie. Il est cependant vrai que la postérité en a fait l'un des défenseurs de la démocratie athénienne de son époque, notamment en dénonçant les politiciens qui asservissent le peuple à leurs desseins, alors que celui-ci était auparavant maître de son destin. D'autres personnalités de la Grèce antique comme Clisthène ou Périclès sont plus célèbres pour avoir été les « bâtisseurs » de la démocratie.

Le principal problème est toutefois le manque de moyens consentis par les Etats au Conseil de l'Europe, même dans la perspective de programmes d'aides à l'Europe centrale et orientale. Le programme Démosthène, prévu pour porter assistance et coopération aux évolutions démocratiques de toute l'Europe centrale et des Etats Baltes, soit douze Etats, n'est doté que de 13 millions de francs en 1990 (soit 2,7 millions d'euros en 2007). Une somme ridicule comparée aux besoins de ces nouveaux Etats. Ce budget augmente petit à petit d'année en année, en même temps que le nombre de pays bénéficiaires avec 16,5 millions de francs en 1991 (3,3 millions d'euros), puis 35 millions de francs en 1992 (6,8 millions d'euros), pour atteindre 50 millions de francs en 1993 (9,5 millions d'euros)⁷⁸.

Le programme Démosthène sert donc surtout à effectuer des missions d'expertise, par l'envoi d'experts d'Etats membres du Conseil de l'Europe pour aider les autorités des pays d'Europe centrale et orientale à résoudre un problème législatif ou administratif particulier ; à organiser des séminaires dans les Etats membres ou dans les Etats bénéficiaires avec des experts des Etats membres ; à organiser des stages pour les hauts fonctionnaires, magistrats et avocats des pays bénéficiaires, consacrés aux diverses activités du Conseil de l'Europe liées aux droits de l'homme ; ou encore à l'amélioration de l'information et de la documentation par de nouvelles publications, des traductions ou la création de centres d'information.

Un programme spécial Démosthène-bis a été créé en 1992 pour les républiques issues de l'ancienne URSS comme la Fédération de Russie, la Moldavie, le Belarus ou l'Ukraine, et aux Etats du Caucase. Deux Etats d'Asie Centrale, le Kazakhstan et le Kirghizstan, bénéficient d'une assistance technique *ad hoc*.

Tous ces programmes d'aide, d'assistance et de coopération sont mis en œuvre soit sous forme de projets bilatéraux, soit sous forme de projets multilatéraux et sont, ainsi que les

⁷⁸ Andrew Drzemczewski, « Programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe aux pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine des droits de l'homme : 1990 – Septembre 1993 », *Revue universelle des Droits de l'Homme*, n°5-6, septembre 1993 – p.195

types d'activité mis en œuvre, constamment adaptés et renouvelés en fonction des besoins des Etats bénéficiaires. Le Conseil de l'Europe a alors du faire preuve d'une grande souplesse dont l'organisation n'était pas coutumière, plutôt habituée à une bureaucratie classique, suscitant l'enthousiasme de ses fonctionnaires⁷⁹.

Les programmes Démosthène et Démosthène-bis ont permis la traduction des principales conventions du Conseil dans toutes les langues de l'Europe centrale et orientale, la création de « bibliothèques de base sur les droits de l'homme » dans de nombreuses institutions généralement universitaires de chacun de ces pays, de programmes de formation à l'intention des juristes par des visites d'étude ou des cours dans les universités et de plusieurs dizaines de conférences et de séminaires dans tous ces pays avec des sujets très divers comme « La mise en œuvre au niveau national de la Convention européenne des droits de l'homme en Europe occidentale et orientale », « La protection des droits de l'homme dans l'administration de la justice pénale dans les pays d'Europe centrale et orientale et en Union soviétique », « Les stratégies de renforcement des droits de l'homme dans les démocraties naissantes d'Europe », « L'Ombudsman et la protection de droits de l'homme », « La liberté de conscience », « Les droits de minorités et des peuples », « Démocratie et déceptions : partis politiques, participation et non-participation aux institutions démocratiques »...etc. Une grande diversité de sujets abordés sous l'angle des droits de l'homme⁸⁰.

D'autres programmes plus spécifiques sont également créés par le Conseil de l'Europe comme le programme Thémis visant à former les magistrats, avocats, notaires...etc., ainsi que les fonctionnaires de justice et le personnel pénitentiaire au fonctionnement d'un Etat démocratique respectueux des droits de l'homme. Le programme Lode (Local Democracy) est mis sur pied en collaboration avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe créé en 1994, et vise à former les élus locaux et les fonctionnaires des collectivités locales aux mécanismes démocratiques.

Tous ces programmes sont très appréciés par les pays d'Europe centrale et orientale mais disposent de très peu de moyens budgétaires pour faire face aux besoins. Ils correspondent à 5% du budget total du Conseil de l'Europe en 1995, soit 40 millions de francs (7,3 millions d'euros en 2007).

⁷⁹ Entretien avec Mme Giulia Podesta le 2 juin 2006 à Strasbourg.

Mme Podesta est entrée au Conseil de l'Europe en 1965 et a occupé différents postes au sein du secrétariat du Comité des Ministres, ainsi qu'au cabinet du Secrétaire Général, et a été, à partir de 1992, Chef de service de l'accord partiel « Domaine social et santé public » du Conseil de l'Europe jusqu'en 2003.

⁸⁰ Andrew Drzemczewski, « Programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe [...] » op. cit. – pp.202 à 210.

1.2 Les programmes communs avec l'Union européenne à partir de 1993.

L'avantage des programmes communs avec l'Union européenne, pour le Conseil de l'Europe, est qu'une bonne part du financement du programme est prise en charge par l'UE au travers de son programme PHARE. Les programmes communs sont essentiellement portés sur la réforme du système juridique et des collectivités locales, ainsi que sur la mise en place de mécanismes de protection des droits de l'homme. Ils sont complémentaires des programmes d'assistance et de coopération du Conseil de l'Europe et de l'UE envers les Etats d'Europe centrale et orientale.

Le Conseil de l'Europe est le maître d'œuvre des programmes communs, sélectionnés en consultation avec les services de la Commission. Ils concernent l'Albanie à partir de 1993, les Pays Baltes et la Bosnie-Herzégovine à partir de 1994, l'Ukraine à partir de 1995, la Fédération de Russie à partir de 1996, la Moldova à partir de 1997, les trois Etats du Caucase à partir de 1999. Le budget des activités de ces programmes communs est cofinancé par les deux organisations. Entre 1993 et 1999, le budget alloué à ces programmes communs a été de 19,5 millions d'euros⁸¹, dont 12 millions d'euros, soit 62% du budget, versés par la Commission européenne, et 7,5 millions d'euros, soit 38% du budget, par le Conseil de l'Europe. Cette somme semble dérisoire comparée à l'ensemble du budget du programme PHARE de l'UE, qui représente un total de 12,75 milliards d'euros⁸² dépensés entre 1990 et 2003, soit un milliard d'euros en moyenne par an destiné à aider les économies en transition. Ces programmes communs ont représenté une moyenne de 0,2% seulement du programme PHARE, qui lui-même ne représente que 1% en moyenne du budget annuel de l'UE.

En mars 2004, vingt-huit programmes communs étaient en cours pour un budget total de 32,3 millions d'euros, avec une contribution de 21,2 millions d'euros de la Commission européenne et de 11,1 millions d'euros du Conseil de l'Europe. Les moyens consentis à l'assistance dans le domaine des droits de l'homme sont donc très faibles, les douze Etats membres de l'UE en font pourtant l'un des trois volets de leurs critères d'adhésion lors du Conseil européen de Copenhague en juin 1993.

⁸¹ Suzette Saint-Marc, « La coopération entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne depuis 1989 », mémoire de DEA soutenu en 2000 à l'Institut des hautes études européennes.

⁸² J.-D. Giuliani, *L'élargissement de l'Europe*, Paris : Editions PUF, Collection Que sais-je ? n°3708, 2004 – p.33.

1.3 L'alignement des critères politiques de l'UE à Copenhague en 1993 sur les critères du Conseil de l'Europe.

Le 22 juin 1993, les chefs d'Etat et de gouvernement des douze Etats membres de la Communauté européenne, réunis à Copenhague, décident officiellement d'élargir l'UE aux Etats d'Europe centrale et orientale. Ils fixent les critères d'adhésion dits « critères de Copenhague », dans lesquels ils précisent les principes que doivent respecter les Etats qui veulent rejoindre l'UE. Ces critères sont classés en trois catégories :

- « 1 - Disposer d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- 2 - Disposer d'une économie de marché viable et capable de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne ;
- 3 - Disposer d'institutions susceptibles d'assumer les obligations de l'adhésion à l'Union, la reprise et l'application de l'acquis communautaire, et de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. »⁸³

Les deux derniers critères sont liés aux compétences propres de l'UE, mais pour le premier, il correspond exactement au domaine de compétence du Conseil de l'Europe, sans le nommer expressément. L'adhésion au Conseil de l'Europe est dès lors considérée comme un élément central de la future adhésion de ces Etats à l'UE. M. Romano Prodi, dans un discours intitulé « Conseil de l'Europe : valeur ajoutée et valeurs communes », adressé à l'Assemblée parlementaire du Conseil en janvier 2000, lorsqu'il était président de la Commission européenne, a déclaré que le Conseil européen de Copenhague s'est basé sur les normes élaborées par le Conseil de l'Europe pour fixer ces critères. Ce fait n'apparaît pourtant dans aucun document officiel de l'UE, ce qui agace particulièrement les fonctionnaires du Conseil de l'Europe, comme Mme Caroline Ravaud, chef du secrétariat de la Commission de suivi de l'Assemblée, qui estime que « Les critères politiques de Copenhague ont été copiés sur la Convention européenne des droits de l'homme. »⁸⁴.

Des personnalités de l'UE comme Jean-Claude Juncker insistent pourtant sur le rôle essentiel du Conseil de l'Europe pour l'admission des Etats d'Europe centrale et orientale. M. Juncker, Premier Ministre du Luxembourg et président en exercice du Conseil européen le premier semestre de l'année 2005, l'a rappelé lors du 3^{ème} sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Varsovie le 16 mai 2005 :

⁸³ Voir sur le site de l'Union : http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhague_fr.htm

⁸⁴ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

« Si aujourd'hui on peut être membre du Conseil de l'Europe sans être membre de l'Union européenne, il est tout à fait inconcevable qu'un Etat qui mettrait en doute les valeurs défendues par le Conseil de l'Europe puisse adhérer à l'Union européenne. Les critères de Copenhague sont là pour le confirmer. »⁸⁵

Le lien de subordination entre le volet politique des critères d'adhésion de Copenhague de l'UE et les valeurs du Conseil de l'Europe est donc largement reconnu, aussi bien par les représentants de la Commission européenne que par ceux du Conseil européen.

2 – Des engagements pris lors de leur adhésion, au mécanisme de suivi parlementaire pour les faire respecter.

2.1 La liste d'engagements s'allonge à partir de 1993 : deux poids, deux mesures dans l'admission des Etats membres ?

En optant pour un élargissement rapide, le Conseil de l'Europe a choisi d'« arrimer » les nouveaux Etats membres sur la voie de la démocratie pluraliste libérale en leur faisant prendre des engagements à ratifier, et mettre en œuvre certaines conventions après leur adhésion. Comment assurer cette nouvelle fonction « d'école de la démocratie » et s'assurer que les nouveaux Etats membres respectent leurs engagements ?

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe innove par la mise en place progressive d'un mécanisme de supervision des engagements et des obligations contractés par les Etats. Ce mécanisme, généralement appelé « mécanisme de suivi » ou « de monitoring », renforce considérablement le nouveau rôle d'« école de la démocratie » qu'entend jouer le Conseil de l'Europe pour instaurer la « sécurité démocratique » de l'Europe qu'ont appelés de leurs vœux les chefs d'Etat et de gouvernement au Sommet de Vienne en 1993.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a, pour la première fois, demandé à un Etat de prendre un engagement, celui de ratifier dans les plus brefs délais la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), lors de l'adhésion de Malte en 1965. Pourtant à cette époque, la CEDH n'avait pas encore été ratifiée par la France, membre fondateur. Dans la seconde moitié des années 1970, l'Assemblée généralise cette pratique et demande systématiquement aux Etats candidats de ratifier rapidement la CEDH dans ses avis rendus pour l'adhésion au Comité des Ministres.

⁸⁵ Discours de Jean-Claude Juncker lors du Sommet de Varsovie sur le site du Conseil de l'Europe : http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050516_speech_juncker_fr.asp

Dans ses avis d'adhésion des premiers pays d'Europe centrale, la Hongrie, puis la Pologne, l'Assemblée exige une « ferme intention »⁸⁶ ou une « volonté déclarée »⁸⁷ de la part de ces Etats de ratifier la CEDH, sans leur imposer de délais. C'est seulement à partir de l'adhésion de la principauté d'Andorre en 1994 qu'un délai d'un an pour ratifier la CEDH leur sera imposé. Cependant, les Etats d'Europe centrale n'ont du souscrire qu'à peu d'engagements au moment de leur adhésion. Mais les demandes d'adhésion pressantes des Etats d'Europe orientale, pour lesquels la situation des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie, est bien plus précaire, poussent l'Assemblée parlementaire à exiger davantage au moment de l'adhésion, comme l'explique Mme Caroline Ravaud, chef du secrétariat de la commission de suivi de l'Assemblée :

« Alors au début, il n'y avait pas grand-chose comme engagements, même pour l'adhésion de l'Albanie en 1995. Mais au fur et à mesure que le temps est passé, l'Assemblée s'est rendue compte que plus vous en demandiez avant l'adhésion, mieux ça valait, parce que l'expérience a montré qu'une fois que les Etats sont dedans, ils sont nettement moins actifs. Donc nous nous sommes dit : autant profiter de notre avantage et fixer des engagements avant leur adhésion. »⁸⁸

Un socle commun d'engagements est généralement exigé dans les avis de l'Assemblée lors de la seconde vague d'élargissement à partir de 1995. L'Assemblée demande aux Etats, en plus de la CEDH, de ratifier rapidement la Convention pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, la Charte sociale européenne, la Convention européenne d'extradition, la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crimes. Dans ce socle figure souvent la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, la Charte européenne de l'autonomie locale, la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, ainsi que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

A cette liste d'engagements valables pour tous les Etats à partir de 1995, s'ajoute d'autres engagements spécifiques à chaque Etat en fonction de leur situation particulière, et de leurs insuffisances juridiques et politiques constatées par l'Assemblée. La Fédération de

⁸⁶ Avis n°153 (1990) de l'Assemblée parlementaire pour l'adhésion de la Hongrie.

⁸⁷ Avis n°154 (1990) de l'Assemblée parlementaire pour l'adhésion de la Pologne.

⁸⁸ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

Chef du secrétariat de la Commission de suivi depuis 2002, Mme Ravaud travaille au Conseil de l'Europe depuis 1982 où elle fut le 1er juriste français recruté à la Commission des droits de l'homme, suite à l'acceptation par la France du droit de recours individuel en 1981. Elle a ensuite été juriste à la Cour de 1999 à 2001, avant de rejoindre le bureau du Commissaire aux droits de l'homme jusqu'en 2002

Russie doit, par exemple, souscrire à toute une série d'engagements concernant le rapatriement des personnes « déportées des Etats baltes occupés » et de leurs descendants, le retrait en moins de trois ans de la 14^{ème} armée russe du territoire de la Moldova et le règlement de « toutes les questions relatives à la restitution de biens réclamés par des Etats membres du Conseil de l'Europe, et notamment les archives transférées à Moscou en 1945 »⁸⁹.

Les Etats d'Europe centrale et orientale, qui ont été admis tardivement au Conseil de l'Europe, ont donc été contraints de souscrire à un nombre plus important d'obligations et d'engagements que les autres, induisant une politique de deux poids deux mesures au sein du Conseil. Cette politique est cependant pleinement justifiée au vu de la situation fragile des droits de l'homme dans ces Etats de l'ex-Union Soviétique ou de l'ex-Yougoslavie. L'idée est que ces Etats, qui n'ont pas encore atteint les standards constitutionnels et juridiques requis au moment de leur adhésion, doivent y parvenir le plus rapidement possible avec l'assistance du Conseil de l'Europe. Les obligations qui découlent des traités ratifiés lors de leur adhésion et les engagements pris ont rapidement soulevé la question épineuse de leurs contrôles.

2.2 La progressive mise en place par l'Assemblée d'un mécanisme de suivi des engagements des Etats.

Pour veiller au respect de ces engagements, l'Assemblée parlementaire adopte en 1993 la « directive Halonen »⁹⁰. Celle-ci charge « la commission des questions politiques et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de veiller de près au respect des engagements pris par les autorités des nouveaux Etats membres et de faire rapport à intervalles de six mois au Bureau jusqu'à ce que tous les engagements aient été respectés ». Cette directive a donc été prise pour faire pression sur les nouveaux Etats membres afin qu'ils tiennent les engagements spécifiques acceptés au moment de leur admission, condition indispensable à la crédibilité du Conseil, dans un contexte où la Hongrie menaçait de voter contre l'admission de la Slovaquie au Conseil de l'Europe puisque cet Etat, contrairement à ses engagements, ne respectait pas les droits de la minorité hongroise.

Les sanctions pour non respect des engagements sont précisés dans le second point de la directive Halonen : « L'Assemblée estime que le respect de ces engagements est la

⁸⁹ Avis n°193 (1996) de l'Assemblée parlementaire concernant l'adhésion de la Russie.

⁹⁰ Directive n°488 (1993) de l'Assemblée parlementaire.

condition d'une participation pleine et entière des délégations parlementaires des nouveaux Etats membres à ces travaux ». Les Etats ne respectant pas leurs engagements sont donc clairement menacé de voir leurs délégations nationales exclues de l'Assemblée, même si cette menace est formulée de façon prudente avec l'emploi du verbe « estimer ».

Suite à la décision du Comité des Ministres de créer, en 1994, son propre système de suivi qui se révèle rapidement être un échec puisque les Etats refusent de se surveiller les uns les autres, l'Assemblée renforce son propre mécanisme de suivi par une nouvelle directive⁹¹ en 1995, qui donne mission à la Commission des questions juridiques et droits de l'homme de faire rapport à l'Assemblée, donc en toute transparence, sur les manquements des Etats et d'élaborer des rapports Etat par Etat avec des propositions pour l'amélioration de la situation dans le pays concerné. La Commission des questions politiques n'intervient plus que pour avis auprès de l'Assemblée. Cette directive va plus loin que la précédente au niveau des sanctions, puisqu'elle prévoit la possibilité d'adresser une recommandation au Comité des Ministres lui demandant d'engager une procédure d'exclusion de l'Etat contrevenant.

Pour simplifier ce processus et améliorer le mécanisme de suivi, l'Assemblée adopte une résolution⁹² en 1997 qui crée une commission spécifique dite « de respect des obligations et engagements des Etats membres », appelée « Commission de suivi ». Mme Caroline Ravaud, chef du secrétariat de cette commission, décrit son rôle et ses fonctions :

« Il y a une différence entre les obligations statutaires et les engagements souscrits par les Etats membres. Les engagements sont du *homework* qu'on négocie avec l'Etat sur des points spécifiques avant l'adhésion, qui doivent lui permettre d'atteindre ultérieurement ses obligations. Certains engagements sont simplement de ratifier des conventions dans un délai X. Alors ça, c'est très facile, il suffit de cocher des cases, mais nous devons aussi vérifier qu'elles soient mises en œuvre, et là, c'est beaucoup plus compliqué.

Par exemple, l'engagement pour un Etat de réformer la loi sur l'organisation judiciaire pour assurer l'indépendance et l'impartialité de la justice, c'est formulé de manière très large, mais vous mesurez ça comment ?

C'est d'autant plus difficile que les engagements ne sont pas les mêmes pour tous les Etats en fonction de leur date d'adhésion. Vous avez certains Etats à qui on demande la création d'une institution comme l'Ombudsman [médiateur], et d'autres à qui on a oublié. »⁹³

La Commission de suivi a pour mission de rendre compte à l'Assemblée, une fois par an, de l'évolution générale des procédures de suivi par un rapport d'activité. Elle doit également lui présenter au moins une fois tous les deux ans un rapport sur chaque pays suivi. Les rapports de la Commission de suivi par Etat sont divisés en chapitres concernant la

⁹¹ Directive n°508 (1993) de l'Assemblée parlementaire.

⁹² Résolution n°1115 (1997) de l'Assemblée parlementaire.

⁹³ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

démocratie pluraliste, la prééminence du droit, le respect des droits de l'homme, ainsi que l'économie, le social, et les relations extérieures avec d'autres organisations et les Etats voisins. Deux rapporteurs par rapport étatique sont désignés selon leur appartenance politique et en respectant un équilibre géographique, ce qui ne va pas sans susciter quelques problèmes en fonction de leur sensibilité politique ou nationale :

« Les parlementaires, quel que soit leur appartenance politique, approuvent les normes et les standards du Conseil de l'Europe, mais vous avez souvent des divergences d'appréciation liées aux rapporteurs et à leurs sensibilités. A l'heure actuelle par exemple, j'ai un petit problème au niveau de l'Albanie, parce qu'un de mes rapporteurs est un conservateur du groupe des *démocrates européens* et ne veut pas entendre parler des droits de l'homme des gays et lesbiennes, alors que son co-rapporteur est un écologiste néerlandais très ouvert sur ces questions. Mais en général, on trouve toujours un terrain d'entente et ça fonctionne bien.

Autre exemple pour la Russie, le parlementaire britannique M. Atkinson, faisait une fixation sur les droits des minorités religieuses, qui, pour moi, n'était pas franchement la priorité des priorités. Et pour lui, l'église de la scientologie est une minorité religieuse, mais son co-rapporteur, le parlementaire allemand M. Bindig, n'était pas très chaud, d'autant plus que la scientologie est interdite en Allemagne.

Il s'agit parfois de problèmes liés à leur culture nationale. Pour le rapport sur la Turquie, mes rapporteurs étaient des parlementaires belge et luxembourgeois. Et M. Van den Brande, parce qu'il est belge, voulait absolument mettre l'accent sur la décentralisation, tandis que Mme Delvaux-Stehres voulait parler du droit de femmes. Mais une fois que vous voyagez avec eux et que vous connaissez leurs préférences, vous vous adaptez à leur sensibilité, ça ne change rien dans les grandes lignes. »⁹⁴

Ces rapporteurs jouent un rôle prépondérant pour les Etats dont ils assurent le suivi, d'autant plus qu'ils restent rapporteurs de l'Etat concerné, aussi longtemps que l'Etat est maintenu sous procédure de suivi, soit généralement plusieurs années :

« Contrairement aux autres commissions de l'Assemblée, nous avons des rapporteurs sur du long terme. Par exemple, M. Atkinson et M. Bindig étaient rapporteurs sur la Russie depuis douze ans, ils étaient donc déjà là à l'adhésion de la Russie. Dans certains Etats sous procédure de suivi, certains rapporteurs, ça dépend de leur qualité et de leur disponibilité, sont presque considérés comme des héros nationaux. Ils sont connus comme le loup blanc. Mme Severinsen du Danemark est plus connue en Ukraine que dans son parlement national, c'est « Mme Ukraine », et quand elle dit quelque chose en Ukraine, elle est très écoutée et tous les media en parlent. »⁹⁵

Le rôle du secrétariat de la Commission de suivi, peu connu car peu médiatique, est pourtant central, car c'est le secrétariat qui gère l'organisation des visites dans les Etats concernés en amont et la rédaction des rapports en aval. Mme Ravaud détaille l'organisation de son travail quotidien qui commence par la collecte d'informations de diverses sources :

⁹⁴ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁹⁵ Ibid.

« Le secrétariat organise toute la visite, sur la base des informations que nous recevons au jour le jour par les ONG, par l'OSCE, par les Nations Unies, et par les autres secteurs du Conseil de l'Europe. Quand j'allume mon ordinateur tous les matins, je commence par lire le *Daily Bosnia, Infoturc...*etc., et j'ai tous les jours des dizaines d'emails qui m'arrivent d'Azerbaïdjan ou d'Arménie. Donc c'est nous qui faisons les programmes de visite et qui rédigeons les rapports après. »⁹⁶

La procédure de suivi n'est généralement pas bien perçue par les Etats qui figurent au programme de travail de la commission, et pour lesquels, par conséquent, est régulièrement débattue la situation des droits de l'homme, de la démocratie, et de l'Etat de droit, au sein de l'Assemblée. Ce débat public au sein de l'Assemblée est souvent considéré comme une sanction ou une ingérence par l'Etat concerné, il y a également une certaine lassitude de la part des Etats à devoir toujours se justifier :

« Les Etats, à l'heure actuelle, s'opposent à toute nouvelle création d'un mécanisme de suivi, car ils sont ensuite obligés de faire des rapports, pour les Nations Unies, pour le Conseil de l'Europe, pour l'Union européenne. Un parlementaire bulgare me disait qu'ils ont eu soixante missions de l'UE où ils ont dû expliquer la situation ces derniers mois. Il y a donc une « monitoring fatigue », une certaine saturation qui explique que les Etats ne veulent pas créer de nouvelles conventions avec un mécanisme de suivi derrière. »⁹⁷

Lorsque la Commission de suivi estime qu'un Etat a suffisamment progressé dans ses engagements, elle clôt la procédure de suivi et le place en « dialogue post-suivi ». Le dialogue post-suivi a été créé pour poursuivre le suivi sur certains points particuliers avec les autorités nationales concernées, et rouvrir, si besoin, une procédure de suivi avec l'Etat si la commission l'estime nécessaire. Sept Etats sont ainsi sortis de la procédure de suivi ou de post-suivi entre 2001 et 2005 : les trois Etats baltes, la Roumanie, la Croatie, la République tchèque, et la Slovaquie. En 2007, dix Etats d'Europe centrale et orientale sont encore sous procédure de suivi, trois sont sous dialogue post-suivi, et dix Etats ne sont plus ou n'ont jamais été sous procédure de suivi ou de dialogue post-suivi **[Voir carte]**.

L'UE s'intéresse de près aux rapports de la commission de suivi, aussi bien des rapports concernant un pays candidat à l'adhésion à l'UE comme la Turquie, que ceux concernant un pays partenaire comme la Russie⁹⁸.

⁹⁶ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

Mme Catherine Lalumière, qui a été Députée européenne du Parlement de l'UE de 1994 à 2004 après avoir été Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, témoigne de l'utilisation par les députés de l'UE des travaux du Conseil de l'Europe :

« J'ai constaté que les députés qui connaissaient le Conseil de l'Europe se précipitaient sur ses rapports concernant la situation dans ces pays et se référaient à des missions du Conseil de l'Europe au sein de ces pays candidats. Récemment, les travaux du Conseil de l'Europe concernant la Bulgarie et la Roumanie ont été très consciencieusement, sérieusement et largement étudiés et analysés par les députés européens qui faisaient des rapports concernant ces pays. »⁹⁹

L'influence des rapports étatiques de la Commission de suivi de l'Assemblée est donc forte. Ceci explique que l'Assemblée parlementaire ait décidé de renforcer le rôle de la commission par deux nouvelles résolutions¹⁰⁰, lui donnant de nouvelles prérogatives concernant les Etats qui ne sont pas sous procédure de suivi. Pour ces Etats, la commission est chargée de veiller également au respect des obligations statutaires du Conseil de l'Europe et d'élaborer des rapports périodiques. Trente-trois Etats membres sont concernés. Ils ne sont pas sous procédure de suivi ou de dialogue post-suivi, mais doivent cependant respecter les obligations statutaires du Conseil. Depuis 2006, la commission de suivi établit des rapports périodiques sur le respect de ces obligations pour un tiers des Etats chaque année (onze Etats).

La France a ainsi fait partie des onze Etats dont la commission de suivi a vérifié le respect des obligations statutaires en 2006. Les moyens de la commission étant limités, cette surveillance se limite à une compilation en une douzaine de pages par Etat des rapports rendus par les différents organes du Conseil de l'Europe tels que le Commissaire aux droits de l'homme, le Comité anti-torture, la commission européenne contre le racisme et l'intolérance...etc.

⁹⁹ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

¹⁰⁰ Résolution 1431 (2005) et Résolution 1515 (2006) de l'Assemblée parlementaire.

Conclusion du chapitre II

« Le Conseil de l'Europe = antichambre de l'Union européenne ».

Le succès de cette représentation, utilisée à la fois par la presse, par les représentants des Etats membres, par ceux de l'UE, et par quelques fonctionnaires du Conseil de l'Europe, indique que cette métaphore, peu flatteuse au demeurant, illustre bien une partie importante du rôle dévolu à l'organisation : celui de faire patienter les Etats candidats à l'adhésion à l'UE et de les préparer pour atteindre les critères politiques de respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, définis à Copenhague. Une autre représentation est donc intimement liée à celle d'antichambre :

« Le Conseil de l'Europe = école de la démocratie ».

Ces deux représentations sont pleinement justifiées bien que limitées. Elles sont justifiées car le Conseil de l'Europe est la première organisation à avoir accueilli en son sein des Etats d'Europe centrale et orientale de l'ancien glacis soviétique, alors que la CEE, à la fois pour des raisons internes, celles de son intégration économique et monétaire, et à la fois pour des raisons externes, la situation économique et politique très instables des PECO, a choisi dès 1989 un approfondissement de son intégration plutôt qu'un élargissement rapide.

Le Conseil de l'Europe a alors fait preuve d'une étonnante capacité d'ouverture et d'innovation, notamment sous l'impulsion de son Assemblée parlementaire et de son Secrétariat Général. Le rôle diplomatique d'ouverture joué par ces deux organes s'est révélé audacieux et payant, puisqu'en invitant Mikhaïl Gorbatchev à la tribune de l'Assemblée, ils ne se sont pas contentés de suivre le cours de l'histoire, mais ont contribué à le modifier. Pour une organisation très souvent perçue comme « la belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin » (Chapitre I), le Conseil de l'Europe a su se montrer innovant, notamment par la création du statut d'« invité spécial » six mois avant la chute du Mur, par les programmes de coopération et d'entraide judiciaire et démocratique à partir de 1989, ainsi que par la création d'un mécanisme de suivi des engagements contractés dès 1993.

Pourtant, durant ses quarante premières années d'existence, l'organisation n'a pas (ou peu) joué ce rôle d'antichambre. Il était principalement considéré comme un « club des démocraties occidentales » au service des droits de l'homme, mais à l'ombre de la CEE. Si les Etats d'Europe occidentale ont d'abord été membre du Conseil de l'Europe avant d'être membres de la CEE, c'est principalement dû à l'ancienneté de l'organisation, créée en 1949, huit ans avant la CEE. La représentation d'« antichambre de l'Union européenne » est donc

géographiquement limitée à moins d'une vingtaine d'Etats, la plupart d'Europe centrale, dont plus de la moitié sont récemment devenus membres de l'UE en 2004 et 2007.

En 2008, le Conseil de l'Europe ne joue plus ce rôle d' « antichambre » que pour cinq Etats issus de l'ex-Yougoslavie (Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, ARYM), ainsi que pour l'Albanie et pour la Turquie, qui ont tous vocation à devenir membres, à plus ou moins long terme, de l'UE. D'autres Etats issus de l'Union soviétique, les Etats du Caucase, l'Ukraine, et la Moldova, ont manifesté leur volonté de devenir également membres de l'UE et font partie de sa politique de voisinage. Cependant, leur situation géopolitique, liée à leur histoire et à leur géographie entre Russie et UE, et la situation interne à l'UE liée aux échecs français et néerlandais sur l'adoption d'un traité constitutionnel en 2005, repoussent toutes velléités d'adhésion à du très long terme, si leur situation le permet, notamment vis-à-vis de leurs relations avec la Russie [**Voir carte de synthèse**].

La représentation « d'école de la démocratie » est géographiquement plus large que la précédente, puisqu'elle comprend l'ensemble des Etats d'Europe centrale et orientale, y compris la Russie, l'Ukraine, la Moldova et les Etats du Caucase. Mais elle est également limitée puisqu'elle ne s'applique pas aux Etats d'Europe occidentale qui sont des démocraties stables pour la plupart de longue date. Elle ne s'applique plus vraiment non plus pour une bonne partie des Etats d'Europe centrale qui ont pu instaurer des démocraties stables, ne sont plus sous procédure de suivi, et ont même pu intégrer l'UE.

Le double élargissement de l'UE en 2004 et 2007 a donc clos une bonne partie de la fonction « d'antichambre » du Conseil de l'Europe. Qu'advient-il alors de l'organisation lorsque les Etats balkaniques, et peut-être la Turquie, auront rejoint l'UE et qu'il perdra complètement cette fonction d' « antichambre » ?

Cette question est traitée dans la dernière partie de la thèse.

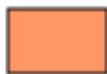
Le Conseil de l'Europe, "antichambre de l'Union européenne"



©Thibault Courcelle, 2007

1000 km

Les différentes intensités du rôle d'antichambre :

-  Etats pour lesquels le Conseil de l'Europe joue un grand rôle d'antichambre
-  Etats pour lesquels le Conseil de l'Europe a joué un grand rôle d'antichambre
-  Etats pour lesquels le Conseil de l'Europe joue un rôle d'antichambre sur du long terme
-  Etats pour lesquels le Conseil de l'Europe semble avoir joué un rôle d'antichambre

 Ensemble d'Etats pour lesquels la représentation du Conseil de l'Europe comme antichambre de l'UE est fondée

Rôle d'antichambre non avéré :

-  Etats ayant exprimés leur volonté, par référendum ou voie diplomatique, de ne pas faire partie de l'UE
-  Etats non membres du Conseil de l'Europe, ni de l'UE
-  Etats membres de l'UE après avoir été membres du Conseil de l'Europe, pour lesquels le Conseil n'a pas joué le rôle d'antichambre

 **ESPAGNE** Etats membres de l'UE en 2007

Source : Carte de synthèse de l'auteur imaginée à partir de l'ensemble des lectures et des entretiens

Chapitre III

Le « temple des droits de l’homme » et son « bras armé » : la Cour européenne des droits de l’homme.

« L’identité de l’Europe, ce qui donne à notre civilisation sa portée dans le monde, repose sur les valeurs à partir desquelles le Conseil de l’Europe a développé son action. Je dirai simplement, comme vous et après vous : les libertés, toutes les libertés ; les droits de l’homme, tous les droits de l’homme. Comment, en cette année où nous célébrons le bicentenaire de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, ne pas saluer le progrès décisif qu’a représenté, avec la Convention européenne des Droits de l’Homme, la possibilité sans précédent donnée à chaque citoyen d’Europe de traduire son propre Etat devant une cour de justice internationale, la Cour européenne des Droits de l’Homme ? »¹

François Mitterrand

Dans ce discours à l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe le 5 mai 1989, François Mitterrand, quelques mois avant les bouleversements géopolitiques provoqués par la chute du Mur de Berlin puis l’effondrement de l’Union soviétique, résume bien l’apport fondamental du Conseil de l’Europe depuis sa création : celui d’une protection effective des droits de l’homme, à partir de valeurs communes, grâce à la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH) et surtout par la création d’une cour de justice internationale chargée de veiller à son respect. Le Conseil de l’Europe est donc souvent perçu, par les hommes politiques et les media, mais surtout par les Européens qui le connaissent, comme un « temple des droits de l’homme doté d’un bras armé ». Cette représentation est d’autant plus forte dans l’imaginaire collectif que, comme le rappelle Mitterrand, chaque Européen a la possibilité de traduire son propre Etat devant la Cour européenne des droits de l’homme.

Comment les Etats membres ont-ils pu, dès la création du Conseil, s’accorder sur l’organisation d’un véritable système contraignant de protection européenne des droits de l’homme ? Comment ont-ils pu accepter de créer une cour de justice européenne jugeant souverainement en dernier ressort plaçant ainsi les droits de l’individu avant la raison d’Etat ?

¹ Discours de François Mitterrand le 5 mai 1989 : « Le Conseil de l’Europe, garant des libertés »
In : *Les voix de l’Europe : sélection de discours prononcés devant l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe 1949 – 1996*, Strasbourg : Editions du Conseil de l’Europe, 1997 – p.159.

Un contexte géopolitique européen particulier, celui de la Guerre froide et de la décolonisation, et le rôle primordial d'un petit nombre de juristes très déterminés, permettent la création d'un espace juridique européen basé sur les valeurs des droits de l'homme. Par ces interactions permanentes entre juristes et diplomates, la CEDH est préparée en un temps record pour être ouverte à la signature des Etats membres un an seulement après la création du Conseil de l'Europe.

Cette convention, adoptée seulement deux ans après la « Déclaration universelle des Droits de l'Homme » de l'ONU, en est inspirée dans une large mesure, mais est également intrinsèquement très différente en raison du nouveau contexte géopolitique lié à l'instauration de la Guerre froide. Le principe de la mise en place d'un mécanisme juridictionnel chargé de condamner les atteintes aux droits de l'homme, avec l'établissement d'une Commission et d'une Cour européenne des droits de l'homme en 1959, est révolutionnaire. Plusieurs raisons, analysées ci-après, expliquent l'acceptation d'un tel principe, aussi contraignant, par les Etats membres de l'organisation.

La représentation du Conseil de l'Europe comme « Temple des droits de l'homme » s'est également, dans une large mesure, renforcée par la création de nouvelles conventions, complétant la CEDH avec notamment la constitution de nouveaux mécanismes de surveillance des Etats. A partir des années 1990, de nouveaux organes ont également été créés, sur initiatives personnelles ou étatiques, pour pallier à l'urgence de la situation des droits de l'homme dans les Etats d'Europe centrale et orientale. Ces organes ont également une grande influence sur les « anciennes » démocraties de l'Europe de l'Ouest, et bénéficient d'une bonne visibilité. Ils permettent au Conseil de l'Europe de jouer un rôle prépondérant dans tous les domaines touchant aux droits de l'homme, à l'Etat de droit et à la démocratie.

I – A l'origine de cette représentation : l'adoption d'une convention européenne des droits de l'homme contraignante.

Si le Conseil de l'Europe est souvent considéré comme un « temple » dédié aux droits de l'homme, c'est principalement grâce à l'orientation prise dès sa création dans le domaine des droits de l'homme, par une interaction permanente entre des diplomates et des juristes. Dès 1949, l'organisation strasbourgeoise peaufine sa première convention. Cette rapidité dans la rédaction de la convention est très liée au contexte géopolitique tendu de l'Europe à la fin des années 1940 en raison de la guerre froide, avec les visées expansionnistes de l'Union soviétique en Europe de l'Ouest et la puissance du parti communiste dans certains Etats du Conseil de l'Europe comme la France et l'Italie.

La défense des droits de l'homme à l'échelle de l'Europe occidentale est, après le très lourd bilan humain de la seconde guerre mondiale, une priorité dans les préoccupations des chefs d'Etat et de gouvernement, et figure en bonne place des décisions prises lors du Congrès de l'Europe à La Haye en mai 1948. Un petit nombre de juristes et professeurs de droit, dont certains étaient issus des mouvements de résistance nationaux, concrétise la proposition du Congrès de La Haye en élaborant une Convention européenne des droits de l'homme en interaction avec les Etats membres, qui, pour certains, ne cachaient pas leur scepticisme.

1 – Un double objectif : éviter une nouvelle guerre et lutter contre le communisme.

1.1 Le lourd bilan humain de la seconde Guerre Mondiale et le choc lié notamment à la libération des camps d'extermination nazis.

Plus de cinquante millions de personnes ont été tuées durant la seconde Guerre Mondiale, dont plus de la moitié sont des civils. Certains pays ont perdu une bonne partie de leur population comme la Pologne avec 18% de sa population tuée, l'URSS avec 10%, ou l'Allemagne avec 7%. Environ six millions de Juifs ont été victimes de la politique d'extermination instaurée par les nazis, ainsi que des centaines de milliers de Tziganes, d'handicapés, et d'homosexuels.

Avec plus de quarante millions de morts, l'Europe comptabilise les 4/5^{ème} du nombre total de victimes de la Seconde Guerre mondiale. A ce décompte macabre, s'ajoute un très grand nombre de blessés, environ trente-cinq millions, plus de trois millions de disparus, et des millions de déplacés. Suite aux déportations et aux expulsions, il y a près de vingt millions de personnes déplacées et en attente d'être rapatriées en 1945, dont douze millions d'Allemands de l'Europe orientale qui sont expulsés par l'Armée Rouge soviétique vers l'Allemagne [Voir carte].

Il apparaît clairement sur la carte que les dix pays de l'Europe occidentale qui ont fondés le Conseil de l'Europe ne sont pas les pays qui ont subi les plus lourdes pertes humaines durant la seconde guerre mondiale, ni les plus importants déplacements de population. Ils totalisent moins de deux millions de morts, soit 5% des victimes sur le sol européen, selon les estimations les plus élevées². Ces Etats sont néanmoins très marqués par un contexte géopolitique, où durant plusieurs années se sont généralisées des persécutions racistes, religieuses et politiques sans précédent, ainsi que des déportations massives vers des camps de travail, de concentration ou d'extermination. La réconciliation entre les différents belligérants devient ainsi une des plus grandes priorités. La haine entre peuples européens a été exacerbée par plusieurs années de propagandes de guerre, les crimes de l'Allemagne nazie faisant la part belle aux représentations extrêmes et bafouant les droits de l'homme les plus élémentaires.

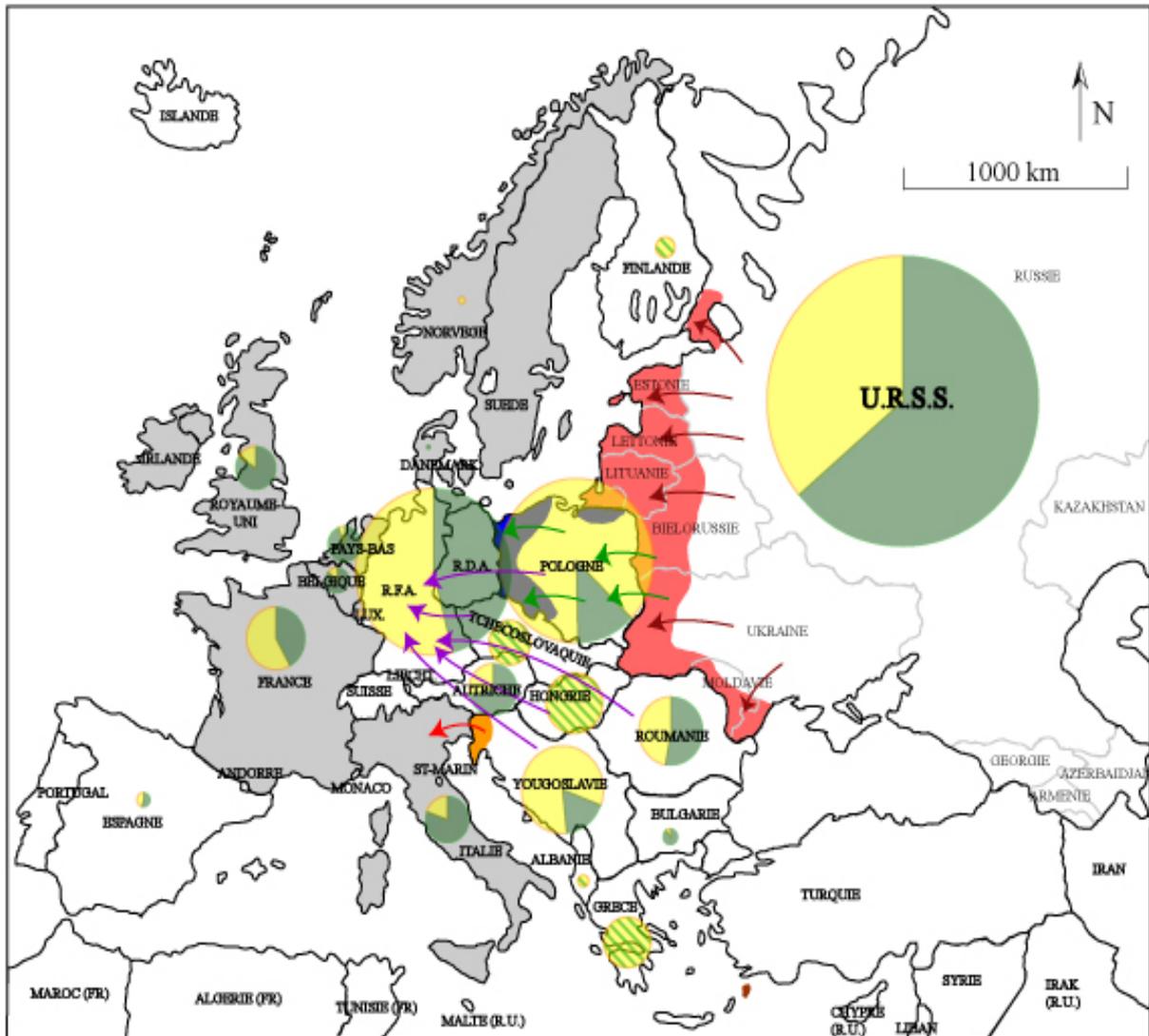
L'Organisation des Nations Unies (ONU), créée le 26 juin 1945 par les Alliés pour résoudre les problèmes internationaux, met en place une Commission des droits de l'homme sous la présidence d'Eleanor Roosevelt. Celle-ci accueille le juriste français, M. René Cassin, à la vice-présidence de la Commission en 1946, ainsi qu'un professeur de droit canadien, M. John Peters Humphrey, qui rédigent ensemble l'essentiel de la « Déclaration Universelle des Droits de l'Homme »³. Le texte de la Déclaration est très inspiré par la « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »⁴ de 1789 et de ses conceptions universalistes des droits de l'homme, et est composé de trente articles, qui énoncent les droits fondamentaux de l'individu, la reconnaissance de ces droits, et leur respect par la loi. La Déclaration est solennellement adoptée par l'ONU, le 8 décembre 1948, à Paris au Palais de Chaillot, mais elle n'a qu'une valeur déclarative et ne crée pas d'obligations juridiques.

² J.P. Azema, R. Benichi, D. Giroto, T. Haziza, *Histoire : le Monde de 1939 à nos Jours*, (Livre d'Histoire pour Lycées - Terminales), Collection J. Marseille, Paris : Editions Nathan, 1998 – 357p.

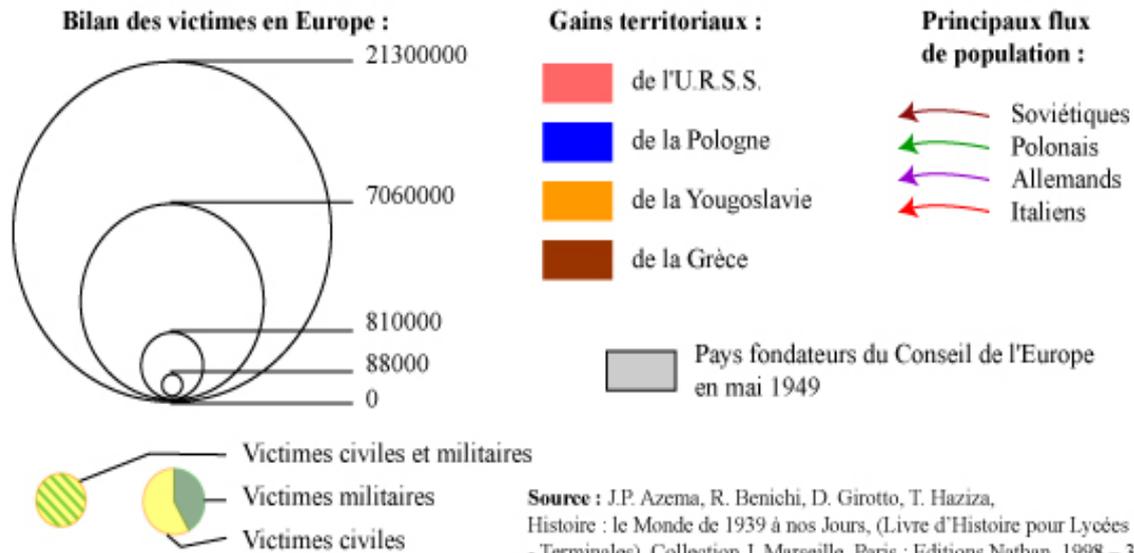
³ Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU : <http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm>

⁴ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/d1789.htm>

Les Etats fondateurs du Conseil de l'Europe vis-à-vis du bilan humain de la Seconde Guerre Mondiale



© Thibault Courcelle, 2006



Source : J.P. Azema, R. Benichi, D. Giroto, T. Haziza, Histoire : le Monde de 1939 à nos Jours, (Livre d'Histoire pour Lycées - Terminales), Collection J. Marseille, Paris : Editions Nathan, 1998 – 357p.

1.2 Une initiative provenant du Congrès de La Haye en 1948 dans un contexte de début de Guerre froide.

Après le Coup de Prague en mars 1948 provoquant une brusque montée des tensions internationales entre l'Union soviétique et les alliés occidentaux, la réunion du Congrès de La Haye du 7 au 10 mai 1948 accorde une grande place à la défense des droits de l'homme en prônant l'élaboration d'une Charte européenne des droits de l'homme et la création d'une Cour de justice chargée d'en assurer la garantie (Chapitre I). Ces deux priorités figurent parmi les quatre priorités prises dans la déclaration finale des participants au Congrès appelé « Message aux Européens »⁵.

La tension internationale monte encore d'un cran avec le blocus de Berlin organisé par Staline à partir du 23 juin 1948, et le ravitaillement de Berlin-Ouest par pont aérien des Américains et des Britanniques. Au sein du *Mouvement européen* est fondée une « Section juridique internationale » par trois éminents juristes : le français M. Pierre-Henri Teitgen, le britannique Sir David Maxwell Fyfe, et le belge M. Fernand Dehousse. Tous trois ont participé à la réorganisation juridique de l'Europe après la 2nde Guerre Mondiale. M. Teitgen est un démocrate-chrétien, juriste de formation, ancien grand résistant, qui occupe de nombreuses fonctions ministérielles sous la IV^{ème} République. Sir Maxwell Fyfe s'est illustré en tant que juge britannique au tribunal de Nuremberg, chargé notamment de juger le bras droit d'Hitler : Goëring. Fernand Dehousse assume des responsabilités dans le *Rassemblement démocratique et socialiste wallon* fondé dans la clandestinité. Ces trois juristes élaborent le contenu institutionnel et normatif d'une charte et d'une cour européenne des droits de l'homme.

Leurs propositions sont discutées en février 1949, lors du congrès politique du *Mouvement européen* à Bruxelles. Le *Mouvement européen* y reprend les propositions du Congrès de La Haye et définit les droits individuels, familiaux et sociaux susceptibles d'être juridiquement garantis par une Charte européenne des Droits de l'Homme. Il adopte également un statut pour une future Cour européenne⁶. Le but du *Mouvement européen* est clairement de mettre la pression sur le futur Conseil de l'Europe, encore en pourparlers dans

⁵ « Message aux Européens » sur le site du *Mouvement Européen* : http://www.europeanmovement.org/fr/historique_message1948.cfm

⁶ « Déclaration de politique européenne » et « Projet d'une Cour européenne des droits de l'homme » du *Mouvement européen* sur le site luxembourgeois consacré à l'histoire de la construction européenne : European Navigator : <http://www.ena.lu/mce.cfm>

les diplomates des membres fondateurs, afin que la future organisation adopte sans tarder une charte et une cour pour la défense des droits de l'homme :

« 1) Bien qu'il importe que les droits de l'homme soient garantis effectivement dans l'ensemble des pays d'Europe, la protection judiciaire de ces droits peut être immédiatement assurée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2) Dans ce but, une Cour Européenne des Droits de l'Homme devrait être créée, par une Convention entre les Etats membres du Conseil de l'Europe [...]

5) Ont qualité, pour se présenter devant la Cour, les gouvernements de tous les Etats signataires et toutes personnes physiques ou morales relevant, par leur nationalité ou leur domicile, de l'un de ces Etats.

6) Les requêtes ne seront recevables devant la Cour qu'après épuisement des voies de recours internes des Etats intéressés, à condition que ces voies soient susceptibles d'aboutir à un résultat dans un délai raisonnable. »⁷

L'influence du *Mouvement européen* est alors remarquable puisque la plupart des points concernant la Charte des droits de l'homme et la Cour, sont repris l'année suivante lors de l'élaboration de la première convention du Conseil de l'Europe : la « Convention européenne des droits de l'homme ». Le droit de recours individuel est déjà formellement envisagé par le *Mouvement européen*, qui reprend là une proposition formulée dans la résolution politique du Congrès de La Haye concernant la Cour suprême à instaurer.

2 – L'élaboration d'une « Convention européenne des droits de l'homme » assez différente de la « Déclaration universelle des droits de l'homme » de l'ONU.

2.1 Le rôle d'un petit nombre de juristes déterminés de grande renommée.

Lors des premières sessions de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, près des deux tiers des participants sont alors membres du *Mouvement européen*⁸. L'association y exerce donc une influence considérable. Un petit nombre de juristes, professeurs de droits, diplomates, largement issus des mouvements de résistance, souhaitent la constitution rapide d'un espace juridique européen pour lutter à la fois contre les idéologies fasciste et nazie responsables de la 2nde Guerre Mondiale, et contre l'expansion de l'idéologie communiste face aux ambitions de Staline en Europe occidentale et à la puissance des partis communistes

⁷ « Projet d'une Cour européenne des droits de l'homme », op. cit.

⁸ Jean-Marie Palayret, « Le Mouvement européen et le Conseil de l'Europe », *In* : Marie-Thérèse Bitsch, *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne : Editions scientifiques européennes, Collection Euroclio, 1997- p.105.

en France et en Italie. Mme Catherine Lalumière, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe de 1989 à 1994, rappelle l'importance de la philosophie politique au sein des membres du Conseil dans ce contexte géopolitique :

« Toute cette génération des pionniers est imprégnée de réflexions philosophiques, de philosophie politique. Ils ont connu le nazisme, certains ont été dans des camps de concentration, ils ont eu le temps de réfléchir. Ils sont très frappés par l'évolution de l'Union soviétique de Staline et commencent à subodorer que l'allié de l'Est n'est guère fréquentable, et qu'il constitue même une menace. Ce sont donc des hommes qui sont immergés dans une Europe détruite par les totalitarismes, et ce n'est pas un mince enjeu. Tout ça explique pourquoi ils mettent tellement d'efforts à défendre la démocratie et les droits de l'homme. Et dans une optique historique, c'est le bel héritage européen qui est en mesure, si possible, d'écarter les démons du totalitarisme, avec certaines de ces causes comme le nationalisme, qui fait partie des raisons inavouables du totalitarisme. Donc tout ça était dans l'air du temps. »⁹

La Commission des questions juridiques est instituée au sein de l'Assemblée consultative durant le premier mois de sessions en août 1949. Le président de la commission n'est autre que Sir David Maxwell Fyfe. Le député français, M. Pierre-Henri Teitgen, est nommé rapporteur de cette commission sur la question d'établir un projet de convention de garantie des droits de l'homme.

M. Teitgen fut un grand résistant durant toute la 2^{nde} Guerre Mondiale. Arrêté par la Gestapo le 6 juin 1944 où il subit tortures et sévices durant trente-cinq jours, il refuse de dévoiler son identité. Déporté dans un train en partance pour l'Allemagne en août 1944, il parvient à s'évader en perforant le toit de son compartiment, et rejoint aussitôt les *Forces Françaises de l'Intérieur*¹⁰. Il est ensuite nommé Ministre de la Communication (1944 à 1945), puis de la Justice (1945 à 1946) des gouvernements successifs de De Gaulle, puis de Félix Gouin et Georges Bidault, avant de devenir Ministre de la Défense (1947 à 1948) des gouvernement de Paul Ramadier et Robert Schuman. Sa renommée lui confère dès lors une forte légitimité pour mener les débats au sein de l'Assemblée¹¹.

L'Assemblée finit par se rallier à une proposition de compromis entre les tenants d'une protection limitée aux droits civils et politiques et les défenseurs d'une extension de cette protection au domaine des droits économiques et sociaux. Elle sélectionne une dizaine de libertés politiques et civiles de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU, et s'inspire dans une large mesure de son modèle. D'ailleurs, le juriste français M. René

⁹ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris.

¹⁰ Informations provenant du site de l'Ordre de la Libération, ordre créé par le général de Gaulle en 1940 : http://www.ordredelaliberation.fr/fr_compagnon/958.html

¹¹ Mikael Rask Madsen, « « La Cour qui venait du froid. » Les droits de l'homme dans la genèse de l'Europe d'après guerre », Revue *Critique internationale*, n°26, janvier 2005 - p.136.

Cassin, l'un des auteurs de la Déclaration, participe également activement à la rédaction de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). M. Jean-Paul Costa, Président de la Cour européenne des droits de l'homme, insiste sur le lien entre la Déclaration de l'ONU et la Convention du Conseil :

« Tout est parti de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, dont l'un des principaux auteurs était René Cassin. Et René Cassin avec d'autres, côté français, il y avait Pierre-Henri Teitgen, ont beaucoup veillé à ce que l'un des premiers actes du Conseil de l'Europe soit d'élaborer une convention dans ce domaine. Il paraissait impossible d'instituer une justice au niveau mondial, des Nations Unies, alors on s'est dit qu'en Europe, qui était quand même plus avancée au niveau des droits de l'homme, on pourrait créer une cour qui jugerait les violations des droits de l'homme par les Etats. »¹²

La Commission des questions juridiques a finalement réussi à imposer le terme de « convention » contre celui de « charte » prévu au départ par le Congrès de La Haye et le *Mouvement européen*. Le terme de « charte » n'a pas de signification juridique spécifique et est généralement utilisé de manière symbolique. Le terme de « convention » fait plus référence à un accord officiel passé entre des Etats.

La « Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹³, plus connue sous le nom de « Convention européenne des droits de l'homme » (CEDH), est finalement adoptée par le Comité des Ministres, à Rome, le 4 novembre 1950. La particularité de la Convention est d'être imprégnée du contexte géopolitique de la Guerre froide et de prévoir la mise en place d'un mécanisme destiné à garantir le respect des droits, ce qui la différencie de la Déclaration de l'ONU.

2.2 Une Convention sous influence géopolitique de la Guerre froide, contraignante mais comprenant de nombreux « garde-fous ».

Le contenu de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est double. Il comprend, d'une part, un catalogue détaillé des droits civils et politiques que les Etats signataires s'engagent à garantir à toute personne qui se trouve sous leur juridiction : droit à la vie, au respect de la vie privée et familiale, droit à la liberté, à la sûreté, à une justice équitable, garantie des libertés de pensée, de religion, d'expression, de réunion, d'association,

¹² Entretien avec M. Jean-Paul Costa le 24 octobre 2005 à la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. M. Costa, Vice-président de la Cour depuis 2001, a été élu Président de la Cour et a pris ses fonctions le 19 janvier 2007 pour un mandat de trois ans. Il est le juge français à la Cour depuis 1998.

¹³ Convention européenne des droits de l'homme : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>

de circulation...etc. D'autre part, il fournit un mécanisme juridictionnel propre à assurer le respect des engagements pris par les Etats qui ont ratifié la Convention.

La CEDH a été signée le 4 novembre 1950 par l'ensemble des ministres des Affaires étrangères des Etats membres, ainsi que des Etats associés comme la RFA ou la Sarre. La Grèce et la Suède signent la CEDH à Paris trois semaines plus tard le 28 novembre. Pour tous ces Etats l'objectif stratégique est clair :

« Aux yeux de la majorité des signataires de la CEDH, celle-ci n'était pas prioritairement conçue comme un instrument destiné à interférer dans les systèmes juridiques des différents Etats membres. Elle était avant tout pensée comme un outil permettant de protéger l'Europe contre tout retour du « péril fasciste » et, peut-être plus encore, comme une arme contre la « menace extérieure » que constituait alors l'émergence du bloc communiste à l'Est. »¹⁴

Malgré les deux années seulement qui séparent l'adoption de la Déclaration de l'ONU en 1948 de l'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe en 1950, le contexte géopolitique international et européen en particulier a beaucoup évolué, avec une intensification de la Guerre froide. Suite au Coup de Prague en mars 1948, puis au blocus de Berlin de juin 1948 à mai 1949, la guerre froide s'intensifie en 1949 avec la signature du Pacte Atlantique le 4 avril, la course au réarmement entre Etats-Unis et Union soviétique après l'annonce de la première explosion nucléaire soviétique le 22 septembre, la prise de pouvoir par les communistes en Chine qui proclament la République populaire de Chine le 1^{er} octobre, et la proclamation de la RDA dans la zone occupée par l'armée rouge le 7 octobre. En 1950, la situation internationale continue de se dégrader avec la « chasse aux sorcières » contre les communistes, organisée par le sénateur McCarthy aux Etats-Unis à partir de février, et l'interdiction du parti communiste en mai. La guerre éclate le 25 juin 1950 entre la Corée du Nord soutenue militairement par la Chine et la Corée du Sud soutenue militairement par les Etats-Unis et l'ONU.

Ce contexte se fait clairement ressentir dans le texte de la CEDH par rapport à la Déclaration de l'ONU. Alors que dans ses trente articles, la Déclaration universelle des droits de l'homme fait la part belle aux conceptions universalistes assez générales des droits de l'homme, la CEDH, bien que reprenant de façon détaillée une bonne partie de ces conceptions universalistes, dans ses dix-huit premiers articles du titre I concernant les droits civils et politiques, utilise plus un vocabulaire de la liberté et de la démocratie à forte connotation occidentale, particulièrement dans ses articles 8, 9, et 11. Ces articles concernent le droit au

¹⁴ Mikael Rask Madsen, « La Cour qui venait du froid. » [...], op. cit. – p.135.

respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance (art.8), le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, avec la liberté de manifester sa religion ou ses convictions (art.9), le droit à la liberté de réunion et d'association, notamment syndicale (art.11). Les termes « liberté » et « dans une société démocratique » sont présents dans chacun de ces articles, alors même que les partis communistes, s'appuyant sur l'Armée rouge, confisquent le pouvoir dans tous les Etats d'Europe centrale et orientale et suppriment toutes les libertés caractéristiques des sociétés démocratiques, tout en s'autoproclamant « démocraties populaires ». Pour M. Michel Arnoud, journaliste spécialiste des questions européennes aux *Dernières Nouvelles d'Alsace*, le Conseil de l'Europe et la CEDH ont sciemment été conçus comme réponse occidentale au modèle soviétique, et étaient considérés comme une machine de propagande du bloc occidental par l'URSS¹⁵.

Certains Etats membres du Conseil souhaitaient ajouter la notion du droit de propriété dans la CEDH pour la rendre totalement inacceptable par l'Union soviétique et ses Etats satellites. Pour éviter tout risque de remise en cause des grands programmes de nationalisation de l'Etat-providence dans plusieurs pays européens dont la France, le droit de propriété est finalement laissé de côté provisoirement. Il fait cependant l'objet du premier protocole additionnel¹⁶ de la CEDH lors de son adoption le 20 mars 1952 à Paris. Ce protocole accentue la perception de la CEDH et du Conseil de l'Europe comme un instrument au service de la Guerre froide aux yeux de l'Union soviétique.

Les titres II et III de la CEDH instituent la mise en place et la composition d'une Commission et d'une Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), qui seront effectives dès 1954 pour la Commission et 1959 pour la Cour. Pour que la CEDH soit acceptable par tous les Etats d'Europe occidentale, ceux-ci, par le biais du Comité des Ministres, ont pris certaines précautions qualifiées de « garde-fous » ou de « soupapes de sécurité » par le Président de la Cour EDH, M. Jean-Paul Costa :

« Alors est-ce qu'il y a eu des réticences à la Convention ? Je ne le crois pas parce qu'à l'époque, il y avait de nombreuses « soupapes de sécurité », et qu'il fallait, pour que la Convention soit imposable à un Etat, non seulement qu'il la ratifie, alors qu'il n'était pas obligé de le faire, mais aussi qu'il accepte le droit de recours individuel et toute la juridiction obligatoire de la Cour. Donc les Etats savaient qu'ils avaient deux garde-fous importants, et qui ont d'ailleurs joués, puisque, si vous prenez le cas de la France, elle ne l'a ratifié qu'en 1974 et elle n'a accepté le droit de recours individuel qu'en 1981. Donc pendant plus d'un quart de siècle, la France a été protégée contre les recours individuels. »¹⁷

¹⁵ Entretien avec M. Michel Arnoud le 5 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

¹⁶ Protocole n°1 à la CEDH: <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/009.htm>

¹⁷ Entretien avec M. Jean-Paul Costa le 24 octobre 2005 à la Cour EDH à Strasbourg, op. cit.

Il est vrai que l'article 25 de la CEDH, autorisant le droit de recours individuel était facultatif, tout comme l'article 46 sur l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour. La plupart des Etats d'Europe occidentale ont donc attendu des années, et parfois même plusieurs décennies, avant de les ratifier.

En revanche, la France se retrouve bien isolée pour ne pas avoir ratifié la CEDH pendant presque un quart de siècle, malgré ses « soupapes de sécurité ». Les raisons en sont nombreuses. D'une part, la France, « patrie des droits de l'homme » avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, ne voyait pas trop l'intérêt de la CEDH et attendait que cet instrument fasse la preuve de son utilité, d'autant plus que la France, dominée par l'Allemagne durant la 2nde Guerre Mondiale, n'était pas encline à perdre de la souveraineté. Enfin, avec la guerre d'Algérie, la France ne voulait surtout pas être mise en cause pour des affaires, notamment de tortures¹⁸.

Dans une moindre mesure, la Suisse a également tardé à ratifier la Convention durant presque douze ans pour des raisons liées à sa « neutralité » et donc à sa méfiance envers toutes les organisations internationales.

En dehors de la France, moins de cinq ans après son adoption, tous les Etats fondateurs du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention [**Voir carte**]. Le Royaume-Uni est même le premier Etat à l'avoir fait, grâce notamment à l'article 63 de la Convention. Cet article peut être qualifié de « clause coloniale » car il laisse aux Etats le libre choix du territoire pour lequel s'applique la Convention et le droit de recours individuel :

« **Article 63** : 1) Tout Etat peut, au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, déclarer, par notification, adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, que la présente Convention s'appliquera à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales.

[...] 3) Dans lesdits territoires les dispositions de la présente Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales. »¹⁹

En résumé, les autres garde-fous dans les articles de la CEDH sont le droit pour un Etat de formuler une réserve, au moment de la ratification, au sujet d'une disposition particulière de la CEDH remettant en cause une de ses lois (article 64). De nombreux Etats consignent donc des réserves au moment de la ratification, particulièrement dans le domaine militaire, afin d'éviter que les sanctions disciplinaires militaires soient prises en considération par la CEDH.

¹⁸ Entretien avec M. Paul Tavernier le 21 mars 2005 à l'Université de Paris XI à Paris.

¹⁹ Convention européenne des droits de l'homme, op. cit.

Promptitude des Etats membres à ratifier la Convention européenne des droits de l'homme après leur adhésion au Conseil de l'Europe



© Thibault Courcelle, 2007

Durée entre l'adhésion au statut du Conseil de l'Europe et la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme :



24 Durée exacte au-delà de dix ans

Sources : Site internet du Conseil de l'Europe

- Pour les dates d'adhésion au statut : http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/Etats_membres/default.asp

- Pour les dates de ratification à la CEDH : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun>

Les Etats contractants ont également la possibilité, cinq années après la ratification, de dénoncer à tout moment la CEDH moyennant un préavis de six mois (article 65). En cas de guerre ou lorsque l'ordre public est menacé, tout Etat peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la CEDH « dans la stricte mesure où la situation l'exige » (article 15) en prévenant le Secrétaire Général du Conseil, ce qui laisse une large marge d'appréciation aux Etats. Enfin, la peine de mort est également laissée au libre choix des Etats contractants :

« **Article 2** : 1) Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

2) La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

[...] c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection. »²⁰

L'article 2 ne considère pas comme violation du droit à la vie les morts résultant d'un conflit entre forces de l'ordre et émeutiers ou insurrectionnels, sans donner précisément de critères permettant de différencier une simple manifestation d'une émeute ou d'une insurrection. L'autonomie nationale des Etats dans leur appréciation des dispositions de la CEDH est donc respectée, d'autant plus que la CEDH est soumise au principe de subsidiarité, d'après lequel il incombe en premier lieu aux Etats de garantir le respect des droits de l'homme au niveau national. Un requérant doit donc avoir épuisé toutes les voies de recours internes avant de pouvoir prétendre à une violation de la CEDH par l'Etat.

Ces nombreuses « soupapes de sécurité » expliquent pourquoi les Etats ont accepté, non seulement d'adopter si rapidement la CEDH, mais également de la ratifier dans des délais très courts (sauf pour la France). En moins de trois ans, la CEDH recueille les dix ratifications nécessaires à sa mise en œuvre et entre en vigueur le 3 septembre 1953. Mais à cette date, trois Etats seulement ont autorisé le recours individuel (Danemark, Irlande et Suède).

La carte précédente montre également que les Etats d'Europe centrale et orientale ont été les plus rapides à ratifier la CEDH, notamment ceux du Caucase et de l'Ex-Yougoslavie, malgré les nombreux conflits en leur sein dans les années 1990. La raison est, comme nous l'avons expliqué dans le second chapitre, qu'ils ont été obligés de prendre l'engagement de la ratifier au plus vite, ainsi que son article 25 concernant le recours individuel, au moment de leur adhésion.

²⁰ Convention européenne des droits de l'homme, op. cit.

Plusieurs protocoles additionnels ont renforcé et complété la CEDH au fil des années :

Protocoles adoptés	Date d'adoption	Entrée en vigueur	Nouveaux droits
Protocole n°1	1952	1954	Droit de propriété, droit à l'instruction et à des élections libres
Protocole n°4	1963	1968	Empêche l'emprisonnement pour dettes, droit à la liberté de circulation et d'établissement au sein d'un Etat, interdit l'expulsion de nationaux ou les expulsions collectives d'étrangers
Protocole n°6	1983	1985	Peine de mort abolie en temps de paix
Protocole n°7	1984	1988	Droit à un double degré de juridiction en matière pénale (droit d'appel), droit d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire, droit à ne pas être jugé ou puni deux fois, égalité entre époux, garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers
Protocole n°12	2000	2005	Interdit toute forme de discrimination sous quelque motif que ce soit
Protocole n°13	2002	2003	Peine de mort abolie en toutes circonstances

II – Instauration de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme et son évolution : de l'artisanat de luxe au rythme industriel.

L'instauration d'une cour de justice internationale, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), et d'un organe de filtrage, la Commission européenne des droits de l'homme, marque une véritable révolution dans les relations internationales. La raison d'Etat, pour les Etats qui ont accepté le droit de recours individuel, doit s'incliner devant le droit des individus grâce à la Cour EDH qui juge souverainement en dernier ressort et rend des arrêts obligatoires. La renommée de la Cour est telle, auprès des media comme de tous les Européens, que la Cour est devenue le « bras armé » du Conseil de l'Europe et le dernier espoir d'obtenir satisfaction et réparation auprès de leur Etat, pour des requérants de plus en plus nombreux. Comment les Etats ont-ils acceptés l'instauration d'une cour de justice contraignante leur faisant perdre une partie de leur souveraineté ?

1 – Les faiblesses de la Cour face aux intérêts diplomatiques des Etats membres.

1.1 La mise en place d'un mécanisme de contrôle tripartite : Commission, Cour, et Comité des Ministres.

La CEDH prévoit, dès l'origine, un mécanisme tripartite pour veiller à son respect par les Etats avec une Commission, une Cour, et le Comité des Ministres qui surveille l'exécution des arrêts. L'entrée en vigueur de la CEDH en 1953 après les dix ratifications nécessaires a permis, par l'application de l'article 19 de la Convention, la création de la Commission européenne des droits de l'homme dès 1954. Celle-ci est composée de juristes au nombre d'un par Etat ayant ratifié la CEDH, élus pour six ans par le Comité des Ministres. Les articles 20 à 37 du titre III de la CEDH détaillent la composition et le rôle de la Commission. En résumé, celle-ci agit en tant qu'organe de filtrage, de conciliation et juridictionnel à saisine obligatoire.

Elle examine donc, en toute indépendance, les requêtes déposées contre un Etat par un autre Etat, par une organisation non gouvernementale ou par une personne physique si l'Etat a ratifié l'article 25 de la CEDH. La Commission décide si une requête est recevable, et dans l'affirmative, tente un règlement à l'amiable. Si celui-ci échoue, elle transmet un rapport détaillé au Comité des Ministres et saisit la Cour EDH.

La Cour EDH fut instituée en 1959 après les huit ratifications nécessaires de l'article 46 par lequel l'Etat reconnaît la juridiction de la Cour EDH comme obligatoire. Les premiers Etats à avoir accepté la juridiction de la Cour EDH sont l'Irlande et le Danemark en 1953, les Pays-Bas en 1954, la RFA et la Belgique en 1955, puis l'Autriche, l'Islande et le Luxembourg en 1958.

La Cour EDH agit en tant qu'organe juridictionnel à saisine indirecte et facultative. Elle est composée de juges au nombre d'un par Etat membre du Conseil de l'Europe élus pour neuf ans par l'Assemblée, même si l'Etat n'a pas ratifié la CEDH. Ses arrêts sont définitifs et s'imposent à l'Etat concerné. Ils sont transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. La Cour EDH, comme la Commission, fonctionne à temps partiel, et les juges ne se réunissent que quelques jours par an.

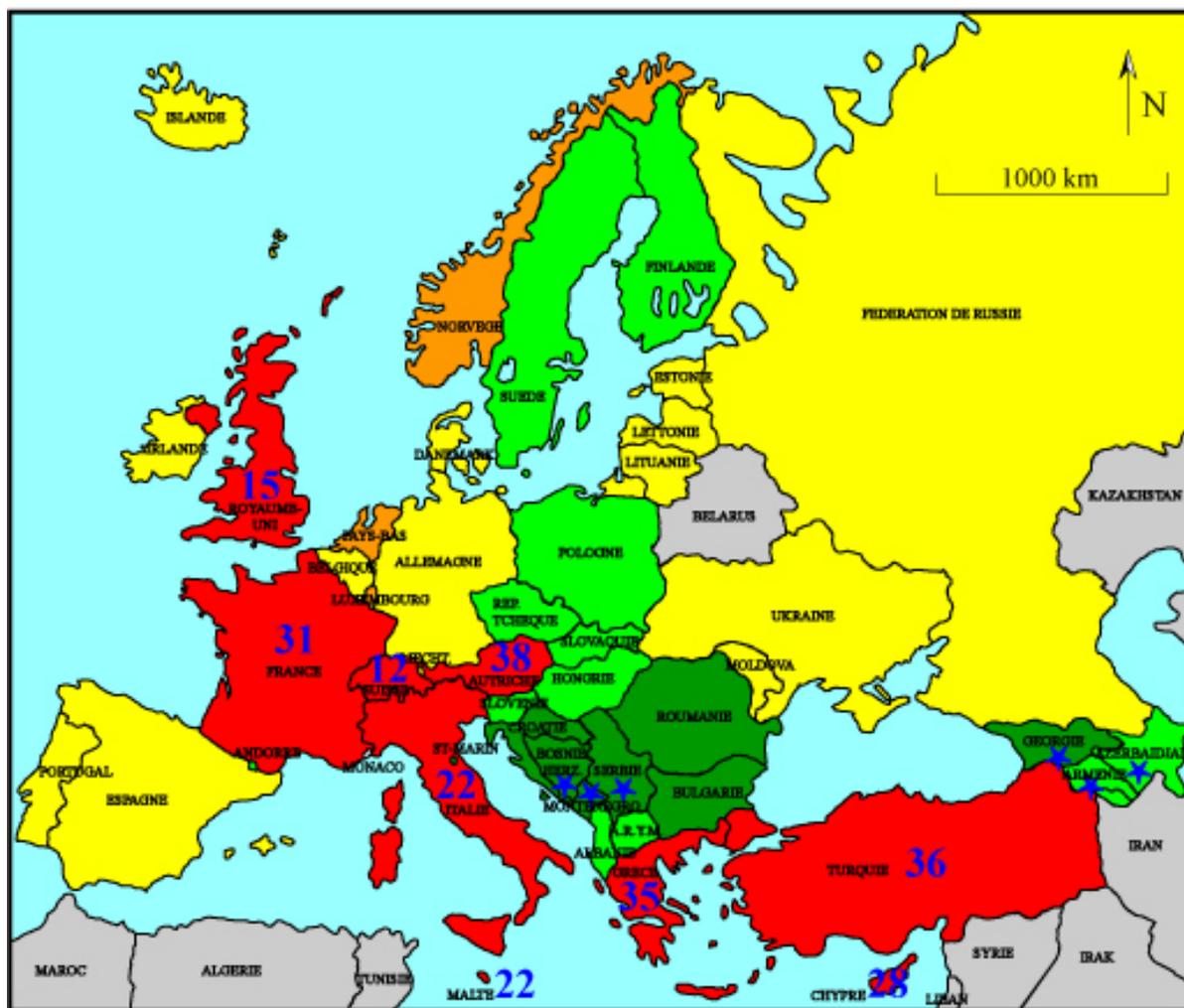
Le Comité des Ministres agit éventuellement en tant qu'organe de décision et en tant qu'organe chargé du contrôle de l'exécution des arrêts. Il fixe un délai dans lequel l'Etat concerné doit prendre les mesures d'exécution correspondantes. Le caractère obligatoire des arrêts de la Cour introduit un élément de supranationalité dans le mécanisme de garantie.

1.2 La lente reconnaissance du droit de recours individuel.

La première difficulté pour la toute nouvelle Cour EDH est le très faible nombre d'Etats qui reconnaissent sa juridiction comme obligatoire, ainsi que le droit de recours individuel [**Voir carte**]. Trois des quatre « Grands payeurs », la France, l'Italie, et le Royaume-Uni, ne reconnaissent pas le droit de recours individuel pendant plusieurs décennies. L'Autriche bat tous les records, puisque trente-huit ans séparent son adhésion au Conseil et son acceptation du droit de recours individuel. Huit Etats mettront entre vingt et quarante ans à reconnaître le recours individuel, et seuls les Etats de petite taille, excepté l'Allemagne, ratifient rapidement l'article 25.

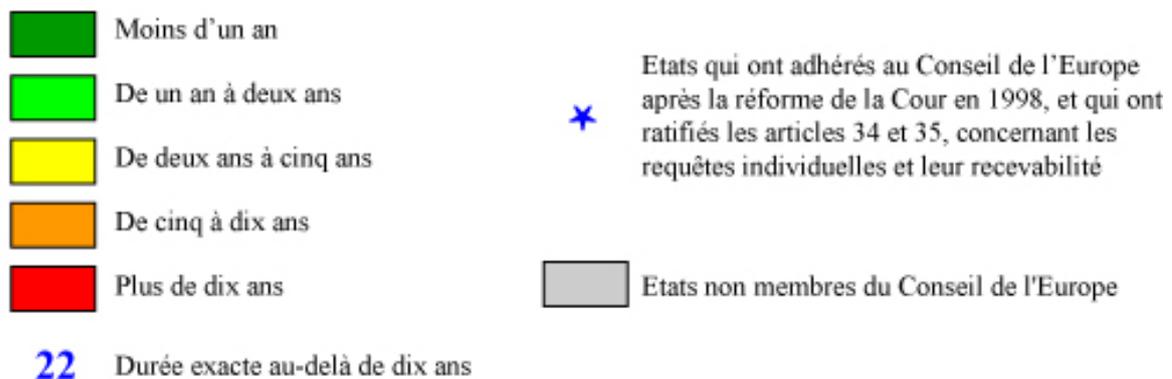
La France sur cette carte, n'est pas isolée comme sur la carte précédente, mais fait partie, avec l'Autriche, la Grèce et la Turquie, des quatre Etats qui ont mis plus de trente ans à accorder ce droit. Ce n'est qu'en 1981 que, sous l'impulsion du nouveau Président François Mitterrand et de son Ministre de la Justice et Garde des sceaux Robert Badinter, la France ratifie l'article 25 autorisant le recours individuel, presque vingt ans après la fin de la guerre d'Algérie. Mme Caroline Ravaud, premier juriste français à être nommée à la Commission, raconte sa nomination et ses débuts :

Promptitude des Etats membres à autoriser le recours individuel auprès de la Cour européenne des droits de l'homme



© Thibault Courcelle, 2007

Durée entre l'adhésion au statut du Conseil de l'Europe et la ratification de l'article 25 de la Convention européenne des droits de l'homme autorisant le recours individuel :



Sources : Site internet du Conseil de l'Europe

- Pour les dates d'adhésion au statut : http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/Etats_membres/default.asp

- Pour les dates de ratification à l'article 25 de la CEDH : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005-1.htm>

« J'ai été la première juriste française à être recrutée à la Commission européenne des droits de l'homme en 1982, suite à l'acceptation par la France du droit de recours individuel. Et à l'époque, on avait tellement peur qu'il n'y ait pas d'affaires contre la France qu'on demandait un juriste avec d'excellentes connaissances d'allemand. Et j'ai d'abord travaillé sur des affaires suisses et allemandes, mais ensuite, comme vous le savez, la France est devenu l'un des plus gros clients du système, et j'ai donc eu largement de quoi faire. »²¹

Le témoignage de Mme Ravaud rappelle que, jusqu'au début des années 1980, le nombre de requêtes individuelles contre des Etats était extrêmement faible. Les premiers arrêts de la Cour tombent à partir de 1960 et sont liés au contexte géopolitique européen.

1.3 Les premiers arrêts de la Cour, reflets du contexte géopolitique européen avec la question coloniale, rassurent les Etats membres.

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe disposent d'un juge à la Cour EDH, même les Etats qui n'ont pas ratifiés la Convention. René Cassin devient ainsi le premier juge français à la Cour EDH à partir de 1959, puis Président de la Cour EDH de 1965 à 1968. La France, qui n'avait pourtant pas ratifiée la CEDH, a donc fait le choix d'un juriste connu pour ses positions universalistes et son rôle dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU. René Cassin obtient d'ailleurs le prix Nobel de la paix en 1968. Pierre-Henri Teitgen, qui fut le principal artisan de la CEDH, succède à René Cassin en 1976 à la mort de celui-ci comme juge français à la Cour EDH et ce jusqu'en 1980.

Les Britanniques privilégient des hauts fonctionnaires et des conseillers juridiques du Foreign Office, plutôt que d'éminents juristes, afin d'assurer au mieux leurs intérêts nationaux et leur influence sur la vision des droits de l'homme :

« A cet égard, le cas de Sir Hersch Lauterpacht est révélateur. Bien qu'il ait été incontestablement le plus grand spécialiste des droits de l'homme de l'après-guerre, ce professeur de droit de Cambridge n'a jamais été nommé dans l'une de ces institutions et s'est donc vu cantonné à la périphérie des débats. »²²

La plupart des juges nommés à la Cour EDH et des juristes nommés à la Commission étaient des personnalités cumulant des fonctions à la fois politiques et juridiques dans leurs pays respectifs et souvent des professeurs de droit de réputation internationale. Des personnalités chargées d'élaborer le droit européen des droits de l'homme à partir de la seule

²¹ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

²² Mikael Rask Madsen, « La Cour qui venait du froid. » [...], op. cit. – p.140.

CEDH, en transférant certains concepts juridiques nationaux éprouvés dans le domaine du droit international, afin d'édifier progressivement le cadre juridique et institutionnel de la CEDH :

« C'est dans ces cercles juridico-diplomatiques éclairés mais relativement étroits qu'allait s'opérer la concrétisation de l'institution et de sa jurisprudence. Du fait de cette composition particulière sur la base d'un réseau « d'experts » dans un domaine encore peu circonscrit, la Cour et la Commission s'apparentaient alors davantage à « une société savante » qu'à un véritable système juridique européen. »²³

La première affaire pour la Cour EDH était une plainte déposée par la Grèce à l'encontre du Royaume-Uni pour usage de la torture par les forces britanniques à Chypre, colonie sous administration anglaise depuis 1878. Cette affaire pose avec acuité la question coloniale et la responsabilité des Britanniques sur la population chypriote, alors composée à 80% de Grecs. Après la demande du droit à l'autodétermination des Chypriotes par la Grèce en 1954, une véritable insurrection soulève Chypre contre les Britanniques à partir de 1955, durement réprimée par les autorités. Le Royaume-Uni tente de justifier auprès de la Cour l'adoption de mesures extrêmes en arguant du contexte insurrectionnel de l'île et donc le droit de prendre des mesures dérogeant aux obligations de la CEDH comme le précise l'article 15. La Cour EDH aurait certainement condamné le Royaume-Uni, si la Grèce n'avait finalement pas retiré sa plainte suite aux accords de Zurich et de Londres entre la Grèce, la Turquie, et le Royaume-Uni sur l'indépendance de Chypre.

Le premier arrêt²⁴ de la Cour, l'affaire *Lawless contre Irlande*, a été rendu le 14 novembre 1960 et concerne une requête individuelle d'un activiste de l'*Armée Républicaine Irlandaise (IRA)*, G.R. Lawless. Le plaignant avait été arrêté en Irlande et emprisonné pendant cinq mois sans procédure judiciaire en raison d'une loi irlandaise autorisant la mise en détention sans procédure pour préservation de l'ordre public et de la paix civile. La Commission et la Cour EDH ont jugé que cette détention n'était pas conforme à l'article 5 de la CEDH, mais a justifié l'action de l'Irlande par une interprétation de l'article 15 sur l'état d'urgence et le droit de prendre des mesures spéciales. La Cour EDH conclut donc à une non-violation de la CEDH et rassure tous les Etats européens :

« Le succès remporté *in extremis* par les autorités irlandaises et l'issue de l'affaire chypriote – satisfaisante aux yeux du Foreign Office – ont ainsi convaincu le gouvernement britannique que le dispositif de la Convention n'était finalement pas si dangereux, pour peu

²³ Ibid. – p.141

²⁴ Arrêt concernant l'affaire *Lawless contre Irlande* sur la base HUDOC du site de la Cour EDH : <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/hudoc>

que l'on ait recours aux artifices diplomatiques et juridiques appropriés. Telle est du moins la conclusion qui s'est répandue dans les différentes diplomaties européennes, renforçant ainsi l'image d'une institution réceptive aux subtilités de la diplomatie et disposée à tenir compte des intérêts nationaux. Cette perception, du reste, n'était pas dépourvue de fondements. »²⁵

Cette mise en confiance des Etats membres profite finalement à la Cour EDH qui se trouve crédibilisée en tant qu'organe juridique international chargé de l'élaboration d'un droit des droits de l'homme en Europe.

Durant les années 1960 et 1970, le nombre d'affaires est très faible. Aucun arrêt n'est prononcé entre 1962 et 1967, puis entre un et cinq arrêts sont rendus chaque année jusqu'en 1979. Après vingt ans de fonctionnement, la Cour EDH n'a rendu qu'une trentaine d'arrêts, ce qui a pour effet de reconforter les Etats quant à son activité.

Grâce à l'action de certaines ONG comme *Amnesty international*, créée au Royaume-Uni en 1961, les droits de l'homme occupent de nouveau le devant de la scène juridique et médiatique dans les années 1970, notamment pour critiquer la multiplication des régimes dictatoriaux en Amérique latine et leurs exactions, ainsi qu'en Europe de l'Est. *Amnesty international*, qui défend les droits des prisonniers politiques et lance dès les années 1970, des campagnes internationales pour l'abolition de la torture, devient, en reprenant les valeurs du Conseil de l'Europe, un allié et un porte-voix de l'organisation, bien que cela ne suffise pas à la faire connaître. Le président d'*Amnesty*, M. Sean MacBride reçoit le prix Nobel de la paix en 1973, ainsi que l'ONG en 1977, ce qui témoigne de son influence et de sa visibilité. L'autonomisation du champ des droits de l'homme s'accroît alors et permet la création progressive d'un espace juridique européen.

2 – La progressive création d'un espace juridique européen par effet de boomerang pour les Etats membres.

2.1 Une prise de position plus ferme de la Cour dans l'affaire interétatique Irlande contre Royaume-Uni, et l'affaire Tyrer contre Royaume-Uni.

L'autonomisation progressive de la Cour EDH et de sa jurisprudence se fait clairement sentir avec le premier arrêt rendu par la Cour concernant une affaire interétatique. Il s'agit de

²⁵ Mikael Rask Madsen, « La Cour qui venait du froid. » [...], op. cit. – p.143

l'affaire *Irlande contre Royaume-Uni* dont l'arrêt²⁶ est rendu le 18 janvier 1978, avec une condamnation par la Cour EDH du Royaume-Uni pour violation de l'article 3 de la CEDH concernant l'interdiction de la torture ou des peines et traitements inhumains ou dégradants.

La plainte avait été déposée en 1971 par le gouvernement irlandais contre le Royaume-Uni pour violation de la CEDH en Irlande du Nord. Le Royaume-Uni, suite à d'importantes manifestations et campagnes de violence sans précédent menées par l'*IRA* notamment au moyen d'attentats à la bombe, a arrêté et mis en détention extrajudiciaire 3276 activistes présumés de l'*IRA*, considérés comme terroristes par les autorités britanniques. La plainte du gouvernement irlandais porte sur 228 cas, et la Commission n'en a retenu que 16 représentatifs et étudiés 41 autres minutieusement. Après avoir examiné ces cas, la Commission a transmis son rapport au Comité des Ministres en 1976 et a porté l'affaire devant la Cour EDH. L'invocation de l'état d'urgence par le Royaume-Uni est demeurée cette fois sans effets, et la Cour a condamné les cinq pratiques illégales couramment utilisées par les forces armées britanniques : station debout contre un mur, imposition d'un sac sur la tête, exposition à un bruit permanent, privation de nourriture et privation de sommeil.

Cette condamnation d'un des quatre « grands payeurs » du Conseil de l'Europe a eu de grandes répercussions au Royaume-Uni avec l'interdiction immédiate d'employer des pratiques illégales au sein de ses forces armées.

Trois mois plus tard, le 25 avril 1978, ce sont plus symboliquement les châtiments corporels utilisés à l'encontre des élèves britanniques sur l'île de Man qui sont déclarés illégaux par la Cour lors de l'arrêt *Tyrer contre Royaume-Uni*, après le dépôt d'une requête individuel de M. Tyrer à la Commission en 1972. Sous la pression des habitants de l'île, le requérant a souhaité retirer sa requête en 1976, mais la Commission a décidé de poursuivre l'affaire qui « soulevait des questions de caractère général touchant au respect de la Convention et appelait un examen plus approfondi des points en litige ». En janvier 1978, une pétition de particuliers en faveur du maintien du châtiment judiciaire corporel avait recueilli 31 000 signatures sur les 60 000 habitants de l'île. Mais la Cour EDH décide finalement que le châtiment judiciaire corporel infligé à M. Tyrer constituait une peine dégradante au sens de l'article 3, et qu'il violait donc cet article de la CEDH.

Ces deux exemples d'affaires interétatique et individuelle en 1978 montrent un durcissement du positionnement de la Cour EDH face à la souveraineté des Etats membres, preuve d'une autonomie croissante de la Cour qui gagne en assurance, et impose aux systèmes

²⁶ Arrêt concernant l'affaire interétatique *Irlande c. Royaume-Uni*, sur la base HUDOC de la Cour, op. cit.

juridiques des Etats membres une harmonisation sur la base de la CEDH et de sa jurisprudence. Les Etats se sont trouvés pris au dépourvu face à l'autonomisation de la Cour :

« Si l'on ajoute à cela une interprétation beaucoup plus dynamique de ladite Convention, on comprend la surprise de bon nombre d'Etats membres. Alors que ces derniers partageaient du principe que leurs systèmes juridiques fonctionnaient globalement suivant des procédures justes – à défaut d'être à la pointe de la modernité –, la Cour et la Commission entreprirent d'imposer avec vigueur une nouvelle doctrine des droits de l'homme dans l'espace européen. »²⁷

L'un des effets bénéfiques de l'autonomisation de la Cour EDH par rapport aux Etats membres est le gain immédiat en terme de visibilité, les media s'intéressant à une institution remettant en cause la souveraineté des Etats, et donc, un intérêt croissant de la part de particuliers qui constatent qu'ils peuvent obtenir gain de cause et réparation contre leur propre Etat, ce qui augmente rapidement le nombre de requêtes adressées à la Cour EDH.

2.2 La multiplication du nombre d'arrêts rendus par la Cour et le développement de sa jurisprudence tout au long des années 1980 et 1990.

Alors que la Cour EDH n'avait rendu que 36 arrêts dans ses vingt premières années d'existence, soit moins de deux arrêts par an en moyenne, le nombre d'arrêts augmente rapidement dans la décennie suivante de 1979 à 1989, avec 169 arrêts, soit cinq fois plus que durant les deux décennies précédentes. Cette progression est due à une augmentation croissante du nombre de requêtes portées devant les organes de la CEDH à partir de 1980 pour deux raisons. D'une part, parce que la Cour a fait ses preuves, notamment à la fin des années 1970, en n'hésitant pas à condamner un des plus puissants Etats membres, le Royaume-Uni, ce qui accroît fortement sa visibilité médiatique. D'autre part, le nombre d'Etats qui ratifient l'article 25 autorisant le droit au recours individuel ne cesse d'augmenter avec plusieurs pays très peuplés comme les Pays-Bas en 1960, le Royaume-Uni en 1966, l'Italie en 1973, la Suisse en 1974, le Portugal en 1978, et enfin, l'Espagne et la France en 1981. Le nombre de justiciables s'accroît donc considérablement en quelques années.

La Belgique est le premier client de la Cour EDH durant les deux premières décennies. Un quart des arrêts prononcés par la Cour concerne cet Etat (neuf arrêts). Puis dans les années 1980, c'est le Royaume-Uni qui devient le principal client de la Cour EDH, avec 40 arrêts sur

²⁷ Mikael Rask Madsen, « La Cour qui venait du froid. » [...], op. cit. – p.145

169, soit pratiquement un quart des arrêts le concernant, avant de céder la place à l'Italie à partir des années 1990. Avec 275 arrêts concernant l'Italie entre 1990 et 1998 sur un total de 822 arrêts rendus en neuf ans, l'Italie totalise un tiers des arrêts rendus par la Cour EDH. La France, longtemps épargnée par sa ratification tardive de l'article 25, est pour la première fois condamnée par la Cour en 1986 (*Affaire Bozano contre France*), et devient en quelques années l'un des plus gros clients de la Cour EDH pour se placer en deuxième position derrière l'Italie en 1998, dernière année de fonctionnement de l'ancienne Cour [**Voir carte**].

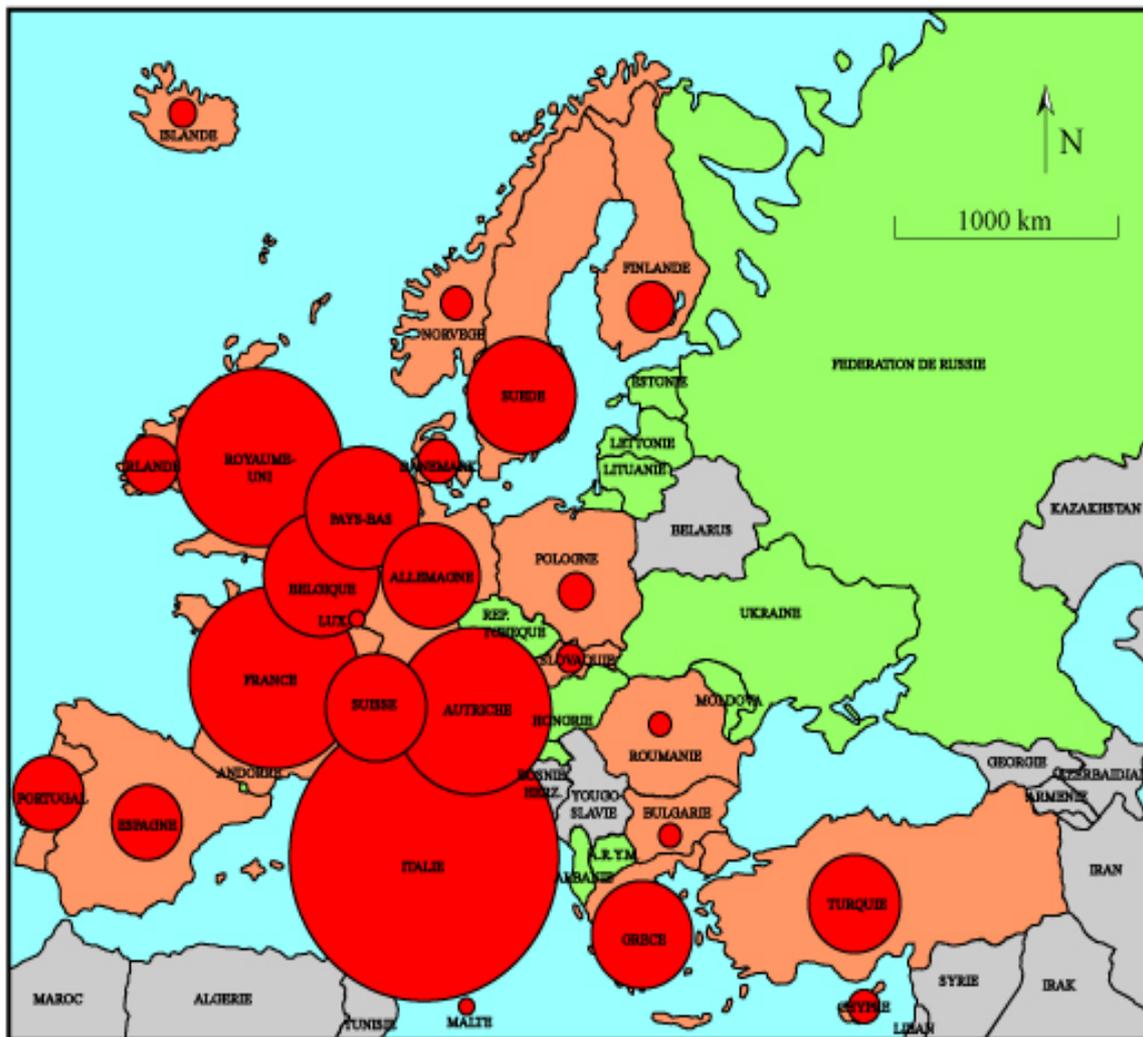
A partir des années 1980, l'augmentation croissante du nombre d'affaires portées devant la Commission allonge considérablement les durées de procédures, tendance qui s'aggrave encore avec l'élargissement du Conseil de l'Europe à l'Europe centrale et orientale et leur ratification rapide de la CEDH et de son article 25.

Le budget consacré à la Commission et à la Cour EDH suit l'évolution du nombre de requêtes adressées à la Cour et du nombre d'arrêts rendus. Ainsi en 1956, trois ans avant la création de la Cour, le budget de la seule Commission est de 24,1 millions d'anciens francs (451 000 euros en 2007 selon l'INSEE²⁸). Avec la création de la Cour EDH en 1959, les dépenses de fonctionnement de la Commission et de la Cour représentent 734 000 francs en 1960 (un million d'euros). Ce budget n'évolue guère jusqu'à la fin des années 1970, puisqu'en 1978, il n'est que de 2,7 millions de francs (1,3 millions d'euros). En revanche, avec la multiplication du nombre d'arrêts dans les années 1980, le budget augmente rapidement et atteint 43 millions de francs en 1989 (9,1 millions d'euros). L'accroissement spectaculaire du nombre de requêtes adressées à la Commission à partir de 1990, a pour conséquence une importante augmentation de budget. En 1994, celui-ci s'élève à 110 millions de francs (20,6 millions d'euros), et en 1998, dernière année de fonctionnement de l'ancienne Cour EDH, à 152 millions de francs (26,9 millions d'euros), dont 59% pour les dépenses de fonctionnement de la Commission et 41% pour les dépenses de la Cour.

Par cumul du nombre d'arrêts en presque quarante années d'existence, les principaux clients de l'ancienne Cour sont l'Italie avec 28% des arrêts la concernant, la France et le Royaume-Uni avec 11% des arrêts chacun, l'Autriche avec 10%, la Belgique, les Pays-Bas, et la Suède avec 5% chacun, la Grèce, la Suisse, et l'Allemagne avec 4% chacun. La plupart de ces condamnations ne concernent pas de graves violations de la Convention mais généralement des affaires relatives à des durées de procédure excessives, notamment pour l'Italie et la France.

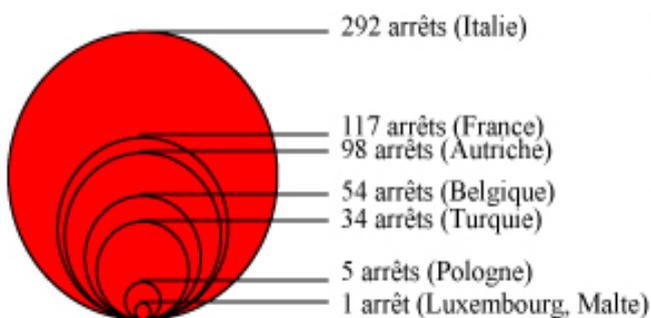
²⁸ La transposition des sommes en euros 2007 tient compte du pouvoir d'achat et de l'inflation selon l'échelle d'évaluation de l'INSEE : <http://www.insee.fr/fr/indicateur/achatfranc.htm>

Cumul des arrêts rendus par l'ancienne Cour européenne des droits de l'homme de 1959 à 1998



© Thibault Courcelle, 2007

Le nombre d'arrêts par Etat membre de 1959 à 1998 (sur un total de 1027 arrêts) :



Etats membres du Conseil de l'Europe en 1998 :

- Etats ayant fait l'objet d'un ou plusieurs arrêts
- Etats n'ayant pas fait l'objet d'arrêts à son encontre
- Etats non membres du Conseil de l'Europe

Source : Liste chronologique des arrêts et décisions publiées :

<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/15E0E23D-8D4A-4B53-B483-9B443AB99AA3/0/Listechrono.pdf>

La condamnation du premier Etat de l'Europe centrale et orientale tombe en 1997, avec la condamnation de la Bulgarie par la Cour (*Affaire Loukanov contre Bulgarie*), d'autres condamnations tombent rapidement contre la Pologne, la Slovaquie, et la Roumanie en 1997 et 1998. Et le nombre de requêtes émanant de ces Etats augmente vite.

De sa création en 1959 jusqu'à sa profonde réforme en 1998, la Cour EDH a rendu 1027 arrêts, avec une tendance à une augmentation rapide du nombre d'arrêts rendus, passant de 7 arrêts en 1981 à 117 pour la seule année 1997. De la même façon, la Commission, qui filtre les requêtes, a enregistré 404 affaires en 1981 et 4750 affaires pour 1997, sans compter plus de douze milles dossiers ouverts, non enregistrés ou provisoires par manque de moyens et de temps²⁹. Néanmoins, la jurisprudence développée par la Cour a eu un impact certain sur les juridictions nationales, expliqué par le professeur de droit Frédéric Sudre :

« Riche de plus d'un millier d'arrêts, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg a enrichi et vivifié la Convention, donnant plein effet aux droits proclamés par celle-ci. Cette jurisprudence dynamique, visant au « développement » des droits de l'homme qu'appelle le Préambule de la Convention, contribue progressivement à une harmonisation des droits nationaux autour de la Convention – telle qu'interprétée et appliquée par la Cour – et à la formation d'un droit commun aux Etats européens, le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Désormais, les autorités nationales – et principalement les juges – ne peuvent plus ignorer cette source du droit des libertés, qui irrigue aujourd'hui largement l'ordre juridique interne dans ses multiples branches, qu'elles relèvent traditionnellement du droit public ou privé. »³⁰

Un espace juridique européen s'est donc constitué petit à petit grâce à la jurisprudence de la Cour et sa portée sur le droit interne aux Etats membres, souvent contraints à de nombreuses adaptations législatives pour être en conformité avec la CEDH. Pour ne citer que quelques exemples de modifications de juridictions nationales³¹, la Belgique a dû abroger sa législation vexatoire sur les vagabonds et adopter une nouvelle législation en matière de filiation. L'Autriche a dû modifier sa procédure d'appel en matière pénale. L'Allemagne a dû adopter une nouvelle loi réglementant la détention préventive. Le Royaume-Uni a institué une procédure de recours au bénéfice des immigrants. Les Pays-Bas et la Suisse ont été contraints de modifier leur code de discipline militaire. L'Italie a dû modifier son code de procédure pénale...etc.

²⁹ Chiffres provenant de l'historique de la Cour sur son site :

<http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/The+Court/The+Court/History+of+the+Court>

³⁰ Frédéric Sudre, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Paris : Editions des PUF, 3^{ème} éd. Mise à jour, Collection Themis Droit, 2005 – pp.1 et 2

³¹ Exemples tirés de Jean-Louis Burban, *Le Conseil de l'Europe*, Paris : Editions des PUF, collection Que sais-je ?, (1^{ère} éd. 1985) 3^{ème} éd. 1996 – p.86

3 – La grande réforme de la Cour par l’instauration d’une cour unique et permanente.

3.1 Pourquoi une réforme de la Cour en 1998 ?

L’écho médiatique de la Cour n’a cessé de s’amplifier et ne laisse plus les Etats membres indifférents. Pour faire face au nombre de requêtes qui ne cesse de croître, allongeant du même coup les durées de procédure à plus de cinq ans entre le dépôt d’une requête et la décision de la Cour, les chefs d’Etat et de gouvernement décident au Sommet de Vienne en 1993 d’instaurer une Cour unique et permanente à Strasbourg, dans un contexte d’élargissement rapide du Conseil de l’Europe aux Etats d’Europe centrale et orientale, qui s’engagent tous à autoriser le droit de recours individuel. Le but pour les Etats membres étant, avec cette profonde réforme, d’accélérer les procédures et d’améliorer le système.

Le Comité des Ministres adopte le onzième protocole de la CEDH qu’il ouvre à la signature des Etats membres le 11 mai 1994. Il décide également de la construction d’un nouveau bâtiment pour accueillir la Cour EDH et accorde 455 millions de francs (83,8 millions d’euros) pour le financement de la construction du « Palais des droits de l’homme ». L’architecte britannique Sir Richard Rogers, connu pour son modernisme et des conceptions fonctionnalistes et pour avoir notamment réalisé le Centre Georges Pompidou en 1978, le Lloyd’s building à Londres en 1984 (et ultérieurement le Millenium Dome à Londres en 1999), a été choisi pour réaliser les bâtiments de la nouvelle Cour. Les deux tours, à gauche et à droite de l’entrée principale, évoquent la balance, symbole de la justice. L’intérieur de la Cour est volontairement épuré et lumineux afin de réaliser un bâtiment « aux lignes résolument contemporaines et symboliques qui associent le droit au principe de transparence »³² **[Voir photos]**.

L’entrée en vigueur du onzième protocole de la Convention, le 1^{er} novembre 1998, restructure profondément le mécanisme de contrôle établi par la Convention en 1950, en remplaçant les trois organes de décision existants jusqu’alors (la Commission, la Cour, et le Comité des Ministres), par une Cour unique et permanente. Elle est composée de juges élus par l’Assemblée parlementaire pour une durée de six ans. Le Comité des Ministres garde uniquement son rôle de surveillance de l’exécution des arrêts de la Cour.

³² Brochure de présentation du Conseil de l’Europe disponible sur le site : http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/Brochures/depliants_coe_stbg.asp



Photo © Thibault Courcelle
Bâtiment de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme, en juin 2004.

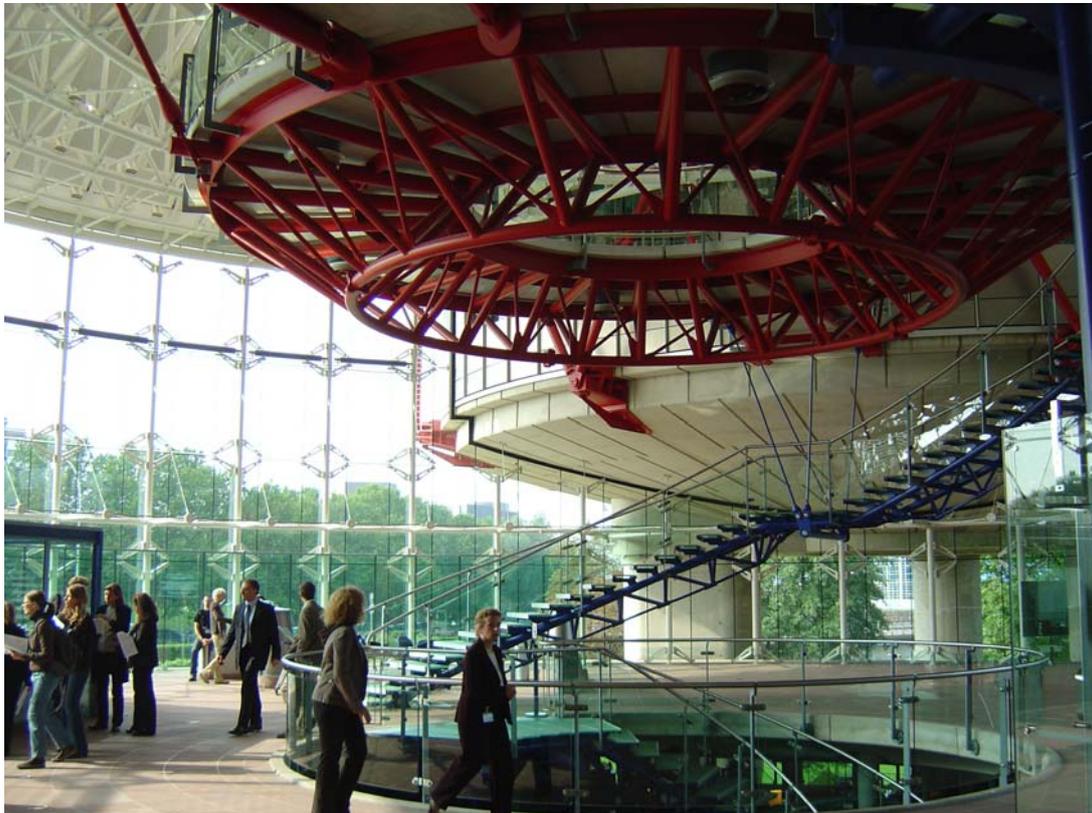


Photo © Thibault Courcelle
Intérieur de la Cour européenne des droits de l'homme, en octobre 2005.

Le droit de recours individuel, jusqu'alors facultatif avec l'article 25, devient obligatoire, et la recevabilité des requêtes, auparavant examinée par la Commission, l'est dorénavant par un Comité de trois juges qui peut se prononcer à l'unanimité sur son irrecevabilité. La plupart des requêtes, lorsqu'elles sont déclarées recevables, sont jugées par une chambre de sept juges. Les cas extraordinaires sont jugés par une grande chambre de dix-sept magistrats [Voir schéma].

La fusion de la Commission et de la Cour EDH en une nouvelle Cour unique, dans une volonté, décidée par les Etats membres, de rationaliser les activités de la Cour et de la rendre plus efficace, n'était pourtant pas un choix forcément pertinent, selon Mme Caroline Ravaud, juriste à la Commission puis à la Cour de 1982 à 2001 :

« L'origine du protocole n°11, c'était de simplifier et d'accélérer la procédure. On disait que faire une enquête au niveau de la Commission et établir les faits, puis refaire une procédure contradictoire devant la Cour, c'était très long. On a donc voulu faire fusionner la Commission et la Cour pour que la Cour traite en même temps de la recevabilité et du fond. Mais nous avons perdu du coup cet élément de filtrage qu'était la Commission. Et d'ailleurs, à l'époque où le protocole n°11 a été adopté, nous étions en totale opposition avec ce qui se faisait à la Cour du Luxembourg. La Cour de justice des Communautés européennes, au contraire, a créé un tribunal de première instance, ainsi qu'un nouveau tribunal spécialisé dans les litiges de fonctionnaires plus récemment. Nous étions donc tout à fait à contre-courant. »³³

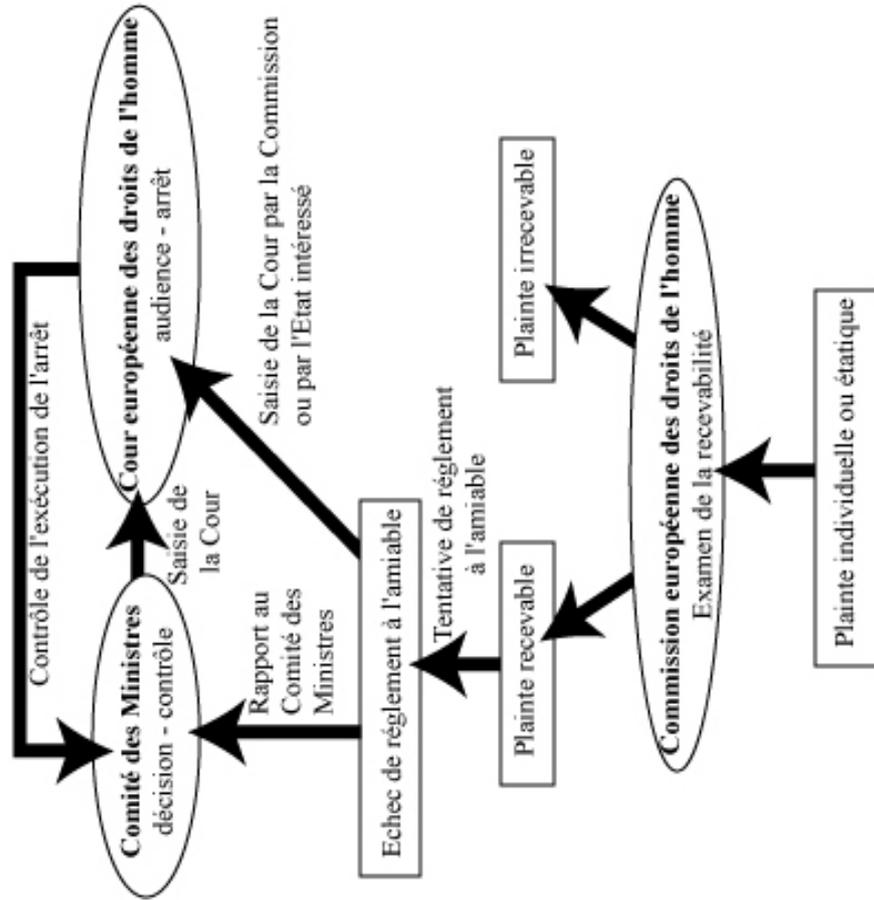
L'instauration de la nouvelle Cour EDH suscite cependant un grand enthousiasme de la part des media pour lesquels une Cour unique et permanente est plus médiatique qu'une Cour fonctionnant à temps partiel. Et l'ensemble de la presse accueille l'évènement de l'entrée en vigueur de la nouvelle Cour, le 3 novembre 1998, avec beaucoup d'entrain, comme nous l'enseignent les titres : « Une cour de justice pour tous les Européens » *Sud Ouest*, « Strasbourg : 760 millions de justiciables... » *Le Figaro*, « Justice : une nouvelle Cour européenne pour les droits de 760 millions de citoyens » *La Croix*, « La Cour européenne des droits de l'homme fait peau neuve » *Libération*.

Avec la nouvelle visibilité de la Cour permanente, le nombre de requêtes s'accroît considérablement en quelques années, ce qui pose un certain nombre de problèmes existentiels à la Cour EDH (Chapitre VIII). Toutes ces requêtes, qui sont pour la plupart irrecevables, ont, lorsqu'elles donnent lieu à des arrêts, des conséquences à la fois sur la jurisprudence de la Cour EDH et sur le système juridique interne de l'Etat concerné, voire même de plusieurs Etats par effet de ricochet.

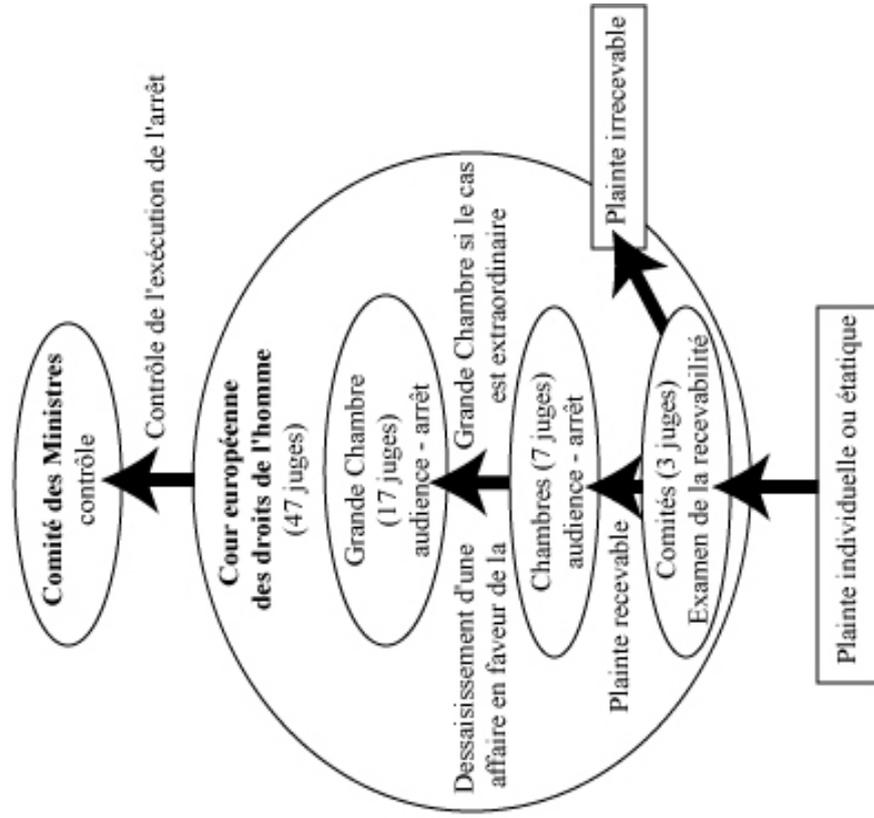
³³ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

La différence de fonctionnement entre l'ancienne Commission et Cour européenne des droits de l'homme de 1959 à 1998, et la nouvelle Cour depuis 1998

Anciennes Commission et Cour européenne des droits de l'homme de 1959 à 1998



Nouvelle Cour européenne des droits de l'homme depuis 1998



3.2 Des arrêts plus ou moins importants pour la jurisprudence de la Cour et pour les Etats membres, issus de différentes traditions juridiques.

La Cour EDH doit à la fois interpréter le droit issu de la CEDH et le détailler, ce qui lui confère une fonction constitutionnelle, et rendre justice aux requérants individuels, ce qui lui confère une fonction juridictionnelle. Les juges, élus par l'Assemblée parlementaire, sont indépendants de leurs Etats membres et siègent de manière permanente à la Cour EDH. Ils vivent donc à Strasbourg, ce qui soulève la question du maintien des contacts avec les institutions judiciaires de leurs Etats. Mais la principale difficulté pour le maintien de la cohérence de la jurisprudence de la Cour EDH est de faire cohabiter des juges qui viennent d'horizons juridiques, politiques et culturels très différents. Cette différence de traditions n'existe pas seulement entre les juges provenant des vieilles démocraties de l'Ouest et ceux provenant des jeunes démocraties de l'Est, mais également entre Etats de tradition juridique romano-germanique (droit écrit), largement inspirée du code civil français lors des conquêtes napoléonienne, comme la France, l'Italie et l'Allemagne, et des Etats de tradition de *common law* (droit jurisprudentiel), inspiré du droit anglo-saxon, comme le Royaume-Uni, l'Irlande, Malte et Chypre.

Le Conseil de l'Europe et la Cour essayent constamment de ménager les différentes cultures juridiques, tout en développant un droit commun, « Ils définissent des standards minimaux, mais laissent aux Etats une marge d'appréciation dans les modalités de leur transposition en droit interne. Il convient de souligner que ces standards sont évolutifs, car la Convention européenne des droits de l'homme est un instrument vivant. »³⁴.

Si les standards de la CEDH sont évolutifs, c'est en grande partie grâce aux arrêts rendus par la Cour EDH qui complètent sa jurisprudence. Il convient de distinguer différents types d'arrêts selon leur importance pour la jurisprudence de la Cour ou pour la juridiction nationale d'un Etat membre, et parfois même, de plusieurs Etats membres. Mme Caroline Ravaud différencie les types d'arrêts selon leur importance, à l'aide d'exemples :

« Les arrêts qui sont importants pour le développement de la jurisprudence de la Cour en tant que telle sont peu nombreux³⁵.

³⁴ Dominique Perben, « Le code civil et l'Europe : Influences et modernité », sur le site du ministère de la Justice : <http://www.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10016&ssrubrique=10259&article=11360>

³⁵ Par exemple en 2005, l'affaire *Mamatkoulof contre Turquie* a opéré un revirement de jurisprudence certain en disant que le fait, pour un Etat, de ne pas respecter une mesure provisoire, par exemple, pour arrêter une expulsion le temps que la Cour statue, était une violation de la Convention. Alors que quatorze ans auparavant, dans l'affaire *Cruz-Varas contre Suède*, on avait dit qu'une mesure provisoire n'est prévue que par le règlement intérieur, que ce n'était pas un droit substantiel et que ça pouvait affecter le droit de recours, car ça ne sert à rien

Vous avez des arrêts qui sont importants pour le développement de la jurisprudence substantielle, notamment par rapport à l'article 2 concernant le droit à la vie³⁶.

Enfin, le plus souvent, vous avez des arrêts qui sont importants pour le système juridique interne aux Etats. Et là, évidemment, à moins de bien connaître le pays en question, c'est souvent difficile pour quelqu'un de l'extérieur de les repérer. Ces arrêts sont médiatiques dans le pays concerné, mais ils ne le sont pas nécessairement en dehors. »³⁷

Les arrêts émanent d'un requérant individuel contre un Etat, ou, très rarement, d'un Etat contre un autre Etat. Il n'y a théoriquement pas d'arrêts concernant plusieurs Etats. Cependant, certains arrêts à l'encontre d'un Etat ont un effet dissuasif sur plusieurs Etats qui préfèrent modifier leur législation que risquer d'être, à leur tour, condamnés pour la même raison. La France a, par exemple, changé sa législation sur les frais d'interprète suite à un arrêt contre l'Allemagne. Cette influence d'un arrêt au-delà de l'Etat concerné est qualifiée d'effet « tâche d'huile » ou « ricochet » par le Président de la Cour, M. Jean-Paul Costa :

« Il y a quand même eu des grandes affaires européennes qui ont influencé tout le monde. Evidemment, les arrêts de la Cour ne sont pas *erga omnes* [envers tous], mais seulement *inter partes* [entre les parties]. Donc, en principe, seul l'Etat concerné est obligé d'adapter son droit national. Mais certaines affaires ont une portée générale³⁸. Et je dirais que, de plus en plus, *de facto*, les arrêts de la Cour tendent à avoir un effet « ricochet », parce que les Etats comprennent que, s'ils ne tirent pas les leçons d'un arrêt concernant un autre Etat, ils risquent d'avoir, comme on dit à l'armée : « Même punition, même motif ». »³⁹

La Cour, de par l'évolution de sa jurisprudence et de son influence sur l'évolution du droit de ses Etats membres, est donc devenue l'organe le plus important du Conseil de l'Europe, son « bras armé ». L'application des arrêts de la Cour étant obligatoires pour les Etats concernés, avec un contrôle de l'exécution de l'arrêt par le Comité des Ministres, la Cour est donc le seul organe du Conseil de l'Europe à avoir une portée supranationale, qui va au-delà d'une simple coopération intergouvernementale.

d'exercer le droit de recours devant la Cour si entre-temps le requérant a été expulsé, puis assassiné en arrivant dans son pays d'origine.

³⁶ Par exemple, sur toute une série d'arrêts qui ont commencés avec des affaires turques, la Cour a dit qu'il y avait une violation de l'article 2 même en l'absence de corps, de cadavres. Et où elle a décidé qu'il y avait deux types de violation de l'article 2 : une vraiment sur le fond, où l'on peut dire que la disparition ou la mort est due aux autorités de l'Etat ; et une autre où elle dit qu'il y a une violation procédurale de l'article 2, lorsqu'il n'y a pas eu d'enquête suffisamment sérieuse de la part des autorités internes de l'Etat pour établir les faits.

³⁷ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

³⁸ Par exemple, l'affaire *Dudgeon contre Royaume-Uni* en 1981 a obligé tous les Etats à dépénaliser les relations homosexuelles entre personnes consentantes. En matière de liberté de la presse, de grandes affaires comme le *Sunday Times contre Royaume-Uni* en 1991, ou *Fressoz et Roire contre France* en 1999, ont fait « tâche d'huile ».

³⁹ Entretien avec M. Jean-Paul Costa le 24 octobre 2005 à la Cour EDH à Strasbourg, op. cit.

Cependant, malgré l'adoption du Protocole n°11 de la CEDH instaurant une Cour unique et permanente, celle-ci se retrouve très rapidement submergée de requêtes individuelles émanant des Etats d'Europe orientale (particulièrement la Russie, l'Ukraine et la Moldova), où la situation du respect des droits de l'homme est plus difficile qu'ailleurs. Le besoin urgent d'une nouvelle réforme de la Cour, par un nouveau protocole à la CEDH, le Protocole n°14, est pourtant bloqué par un seul Etat qui impose son veto : la Fédération de Russie. C'est pourquoi cette question est analysée dans le chapitre VIII de la thèse concernant les relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe.

III – Un outillage de plus en plus perfectionné dans la panoplie de protection des droits de l’homme.

Le rôle du Conseil de l'Europe comme « temple des droits de l’homme » ne se limite cependant pas à l’évolution de la CEDH et de la Cour EDH, mais s’étend également grâce à l’adoption de nouveaux traités qui complètent de plus en plus l’outillage du Conseil dans tous les domaines (abolition de la peine de mort, prévention de la torture, lutte contre le racisme et l’intolérance, protection des minorités...), par le rôle de vigie joué par certains parlementaires de l’Assemblée dans leurs rapports, ainsi que par le rôle de médiateur joué par le Commissaire aux droits de l’homme, organe créé pour réagir aux situations d’urgence.

De nouveaux organes sont alors créés pour surveiller le plein respect des traités par les Etats membres. Certains sont le fruit d’initiatives individuelles et d’autres étatiques. Ils fonctionnent soit de manière autonome et jouent également un rôle important de surveillance de la situation des droits de l’homme au sein des Etats membres. Même s’ils n’ont pas la force contraignante de la Cour qui rend des arrêts obligatoires, ils ont une influence certaine sur les Etats membres en dressant régulièrement, pour chacun d’entre eux, la situation des droits de l’homme sous tous ses angles à l’aide de rapports, qui permettent de comparer la situation au sein de tous les Etats européens.

1 – Le rôle d’impulsion de l’Assemblée parlementaire pour veiller au respect de la protection des droits de l’homme par les Etats.

1.1 L’abolition de la peine de mort sur tout le continent européen, une lente victoire du Conseil de l’Europe.

L'Europe est aujourd'hui le seul continent au monde où la peine de mort est quasiment illégale. Elle n'est plus appliquée dans l'ensemble des quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe. L'organisation a joué un rôle pionnier dans le combat pour l'abolition, considérant que la peine de mort, en toutes circonstances, n'a pas sa place dans les sociétés démocratiques. Cette volonté d'abolir la peine capitale s'est traduite par l'adoption du protocole n°6 à la CEDH, sur l'abolition de la peine de mort en temps de paix, puis du protocole n°13 sur l'abolition en toutes circonstances, en n'admettant aucune réserve ni

dérogration, même en période de conflit armé ou de danger de guerre, et rendant impossible l'extradition d'une personne vers un Etat qui pratique la peine capitale [Voir carte].

Pourtant, la CEDH acceptait le recours à la peine capitale en 1950 pour autant que ce châtime soit prévu par la loi ou ait été rendu nécessaire par un recours à la force. Cette légitimation reflète l'état d'esprit de l'opinion et des gouvernements de l'époque, très favorables à la peine capitale, encore inscrite dans le code pénal de la plupart des Etats fondateurs du Conseil de l'Europe. La sentence capitale est notamment appliquée en France, en Grèce, en Irlande, en Turquie et au Royaume-Uni.

Le combat du Conseil de l'Europe pour l'abolition de la peine de mort commence dans les années 1970, lorsqu'une première proposition de résolution relative à l'abolition de la peine capitale est présentée à l'Assemblée par des parlementaires scandinaves en 1973, mais les abolitionnistes sont minoritaires. La Commission des questions juridiques refuse donc de soumettre à l'Assemblée un rapport sur ce thème en 1975, et l'Assemblée décide de retirer cette question de son ordre du jour.

Le Conseil de l'Europe s'élargit à trois nouveaux Etats membres à la fin des années 1970 (Espagne, Portugal, Liechtenstein), tous trois abolitionnistes. Le débat est alors relancé à l'Assemblée, où les abolitionnistes deviennent majoritaires. L'Assemblée adopte une résolution⁴⁰ en 1980, qui appelle les parlements des Etats membres à supprimer la peine de mort des systèmes pénaux et recommande également au Comité des Ministres d'élaborer un protocole additionnel à la CEDH pour abolir la peine capitale en temps de paix.

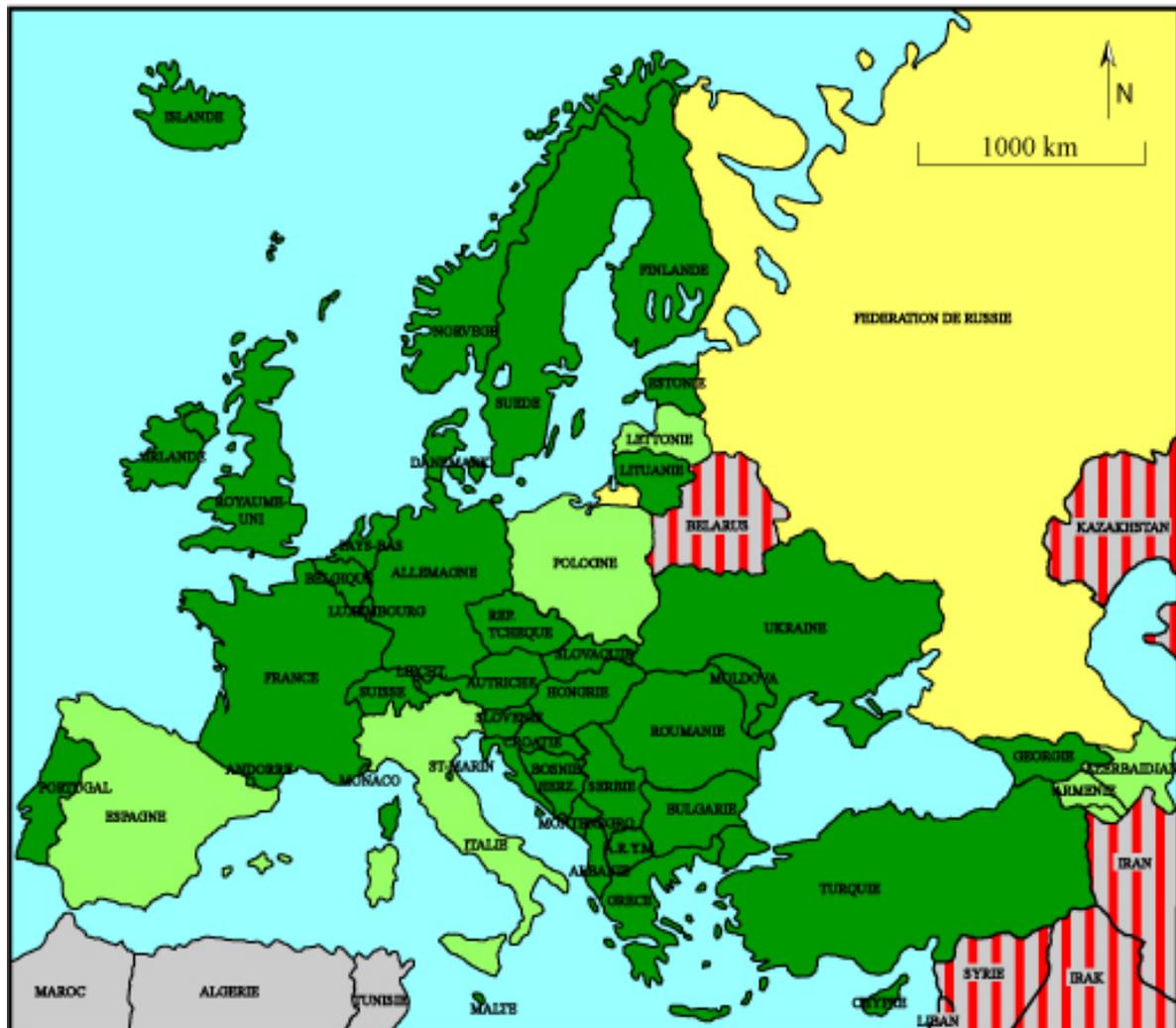
Cet appel se concrétise surtout avec l'abolition de la peine de mort en France en 1981, grâce à la détermination du ministre de la Justice et garde des Sceaux Robert Badinter. Le basculement de la France du côté des Etats abolitionnistes favorise l'adoption du 6^{ème} protocole⁴¹ à la CEDH abolissant la peine de mort en temps de paix, le 28 avril 1983.

Sous la pression des Etats abolitionnistes et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, quatorze des vingt-trois Etats membres de l'organisation ont ratifié le protocole en 1989 à la veille de la chute du Mur de Berlin, dont trois des quatre « grands payeurs » (France, Italie, Allemagne). Cette pression exercée à la fois par les Etats abolitionnistes et par l'Assemblée parlementaire, s'avère efficace, puisque les Etats décident, à partir de 1994, d'imposer l'abolition de la peine de mort dans les engagements de tous les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

⁴⁰ Résolution 727 (1980) de l'Assemblée parlementaire.

⁴¹ Protocole n°6 à la CEDH : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/114.htm>

Un continent quasiment sans peine de mort en 2008 sous l'action du Conseil de l'Europe



©Thibault Courcelle, 2008

Situation des Etats européens face à la peine de mort :

-  Etats ayant aboli la peine de mort en toutes circonstances par la ratification du Protocole n°13 de la Convention EDH
-  Etats ayant aboli la peine de mort en temps de paix par la ratification du Protocole n°6 de la Convention EDH
-  Etat n'ayant pas aboli la peine de mort mais ne la pratiquant plus par moratoire (Fédération de Russie)
-  Etats non membres du Conseil de l'Europe pratiquant la peine de mort
-  Etats non membres du Conseil de l'Europe ne pratiquant plus la peine de mort

Sources : Protocole n°6 et n°13 de la Convention européenne des droits de l'homme sur le site du bureau des traités du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int>

La peine de mort, inscrite dans la législation de la plupart des Etats de l'ancien bloc soviétique et largement appliquée dans certains d'entre eux comme la Russie, l'Ukraine ou encore la Pologne, est rapidement abolie par les nouveaux Etats membres. Les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis lors du 2^{ème} Sommet du Conseil de l'Europe les 10 et 11 octobre 1997 à Strasbourg, décrètent un moratoire immédiat pour les Etats européens qui pratiquent encore la peine capitale et lancent un appel à son abolition universelle.

Cette pression au plus haut niveau pousse tous les Etats européens à l'abolition, même les plus récalcitrants comme l'Ukraine et la Pologne en 2000, les Etats du Caucase entre 2000 et 2003, la Bosnie-Herzégovine en 2002, la Turquie en 2003, et la Serbie-et-Monténégro en 2004. Une prouesse saluée par le journaliste du *Monde* spécialiste des questions européennes, Marcel Scotto, généralement très critique à l'égard du Conseil de l'Europe⁴².

La Fédération de Russie est le seul Etat membre du Conseil de l'Europe à ne pas avoir ratifié le protocole n°6 abolissant la peine de mort malgré ses engagements lors de son adhésion en 1996. Néanmoins, la Russie a adopté un moratoire pour suspendre la peine capitale et n'a plus procédé à des exécutions depuis 1996, excepté en Tchétchénie. Selon Ivan Volodin, représentant permanent adjoint de la Russie auprès du Conseil de l'Europe, la Russie ne semble pas prête à infléchir sa position malgré les pressions de l'Assemblée :

« Il y a actuellement des débats à l'Assemblée pour savoir s'il faut ou non retirer le droit de vote de la délégation russe, à cause de la position de la Russie concernant la peine de mort. C'est pour nous une question sensible car si on nous prive du droit de vote, je pense que l'opinion publique russe se posera la question sur notre place dans cette organisation, d'autant que la peine de mort est *de facto* supprimée depuis 1996 et que la question de l'abolition de la peine de mort n'est pas soutenue par la population russe.

Et puis il y a les Etats-Unis, qui se revendiquent comme les leaders de la démocratie mondiale, et qui appliquent la peine de mort. Donc si on nous prive du droit de vote, ce qui est une forme d'exclusion, l'opinion publique russe va se demander si c'est vraiment ça le bon modèle de démocratie. »⁴³

Cette dernière remarque de M. Volodin sur les Etats-Unis est pertinente, mais en réalité, le Conseil de l'Europe ne ménage pas sa peine afin de faire pression sur les Etats-Unis et le Japon, tous deux observateurs de l'organisation depuis 1996 et 1997, afin qu'ils abolissent la peine de mort. L'Assemblée parlementaire a même adoptée une résolution à l'attention des ces deux Etats en 2001, pour les enjoindre de respecter les valeurs de l'organisation. Ces prises de positions n'ont que peu d'effet, mais elles ne sont pas inutiles, car cette pression permanente de la part du Conseil sur ces deux Etats observateurs est, pour

⁴² Entretien avec M. Marcel Scotto le 7 novembre 2005 à Paris.

⁴³ Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

eux, difficile à ignorer, comme en témoigne la représentante permanente adjointe du Japon auprès du Conseil de l'Europe, Mme Etsuyo Nishiyama :

« Pour le moment notre problème, comme pour les Etats-Unis, c'est la question de la peine de mort, qui est une question difficile et délicate, car nous ne sommes vraiment pas prêt de l'abolir. Le Conseil de l'Europe, par le biais de l'Assemblée parlementaire, nous met dans une pression permanente sur cette question. Ils nous en parlent à chaque fois que des parlementaires ou des représentants du Conseil viennent au Japon. Alors nous envoyons parfois des experts pour tenter de freiner le Conseil de l'Europe sur ce sujet. »⁴⁴

Conjointement avec le Parlement européen, le Conseil de l'Europe a même invité, le 21 juin 2001, des abolitionnistes du monde entier, des associations de droits de l'homme, des ONG, des personnalités politiques, des juristes, des chercheurs, et des rescapés des couloirs de la mort, afin d'organiser la tenue du premier congrès mondial contre la peine capitale. Le but de ce congrès est d'obtenir l'abolition universelle de la peine capitale en faisant pression sur les 86 Etats qui appliquent la peine de mort, alors que 109 Etats, soit plus de la moitié, l'ont aboli dans les textes et dans la pratique.

Le Conseil de l'Europe maintient cette pression en adoptant, le 3 mai 2002 à Vilnius, le 13^{ème} protocole à la CEDH⁴⁵ afin d'abolir la peine de mort en toute circonstance, soit même en temps de guerre. Quarante Etats ont ratifié ce protocole, mais certains des plus importants ne l'ont toujours pas fait en 2008, notamment l'Espagne, l'Italie, la Russie et la Pologne.

L'illégalité de la peine de mort sur l'ensemble du territoire européen est donc une lente et récente victoire du Conseil de l'Europe, puisque seul le Belarus, qui ne fait pas partie de l'organisation, applique toujours la sentence capitale en Europe. L'opinion publique européenne est néanmoins souvent divisée sur la question de son abolition et bascule facilement en faveur d'un rétablissement de cette peine lorsqu'un meurtre particulièrement brutal est commis. Lors de son élection à la présidence de la Pologne en 2005, M. Lech Kaczynski avait fait la promesse de rétablir la peine de mort, mais il en a été dissuadé par la pression du Conseil de l'Europe et notamment du Président de l'Assemblée parlementaire, M. René Van der Linden, qui lui a médiatiquement adressé une lettre⁴⁶ pour le faire revenir sur cette décision en insistant sur le fait que l'abolition de la peine de mort est « l'une des plus grandes conquêtes » du Conseil de l'Europe, ce qui en fait l'une des conditions d'appartenance à l'organisation.

⁴⁴ Entretien avec Mme Etsuyo Nishiyama le 24 octobre 2005 à l'Ambassade du Japon à Strasbourg.

⁴⁵ Protocole n°13 à la Convention EDH : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/187.htm>

⁴⁶ Lettre de M. Van der Linden à M. Kaczynski : <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressVoir.asp?ID=1797>

1.2 Le rôle de quelques parlementaires chevronnés pour diligenter des enquêtes sur les Etats membres : l'affaire des détentions secrètes de la CIA en Europe.

L'affaire des prisons secrètes de la CIA en Europe est sans doute celle qui a eu le retentissement médiatique le plus important pour le Conseil de l'Europe, après la décision de l'Assemblée parlementaire de lancer une enquête diligentée par le sénateur suisse Dick Marty.

L'ONG *Amnesty International* avait déjà accusé, en août 2005, les Etats-Unis de mettre en place un « archipel du goulag », en détenant au secret environ 70 000 personnes, hors de leur territoire et hors de tout cadre juridique. L'ONG *Human Rights Watch* confirme ces allégations, et affirme l'existence de centres secrets de détention de la CIA dans des Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment en Pologne et en Roumanie. Mais c'est surtout un article du *Washington Post*, intitulé « CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons »⁴⁷, le 2 novembre 2005, qui met le feu aux poudres en révélant l'existence d'un réseau mondial de prisons secrètes gérées par la CIA, dont plusieurs en Europe de l'Est, tout en refusant de nommer les Etats en question sur ordre des autorités américaines.

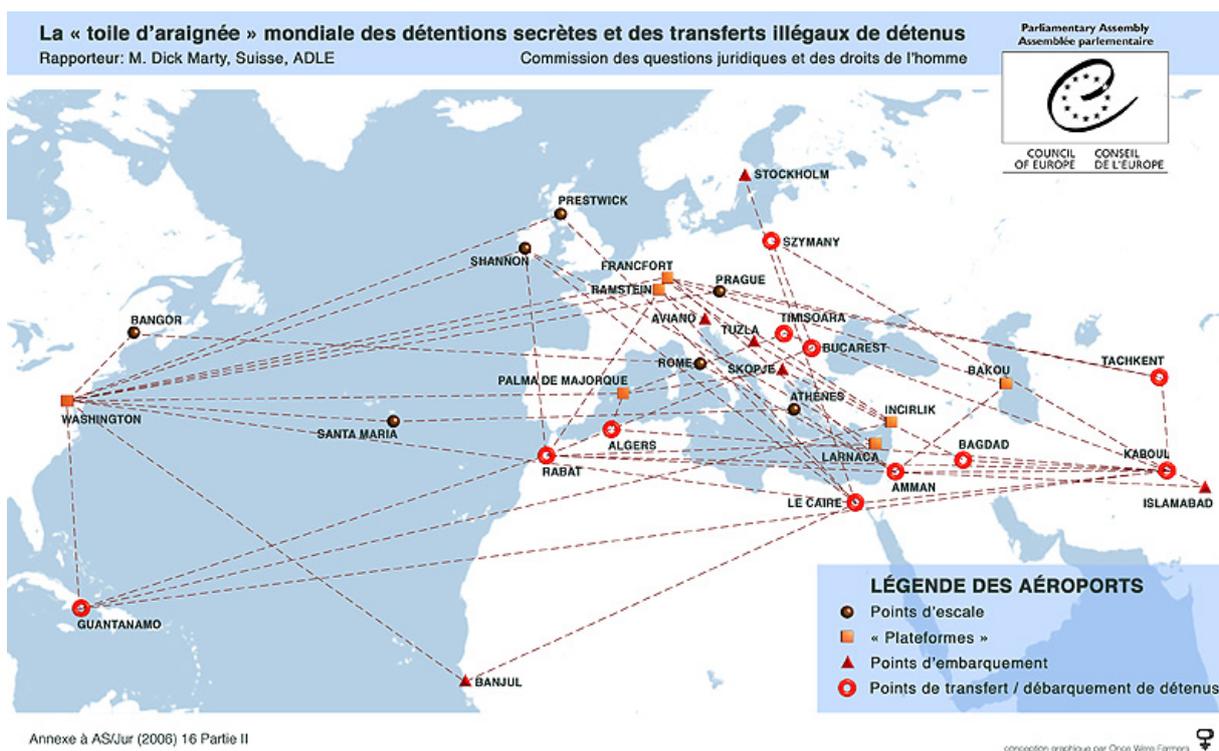
L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe déclenche aussitôt une enquête et nomme comme rapporteur M. Dick Marty, président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, et ancien procureur général dans le canton de Tessin en Suisse. L'enquête parlementaire de Dick Marty s'étale sur deux années entières, et d'emblée, en soupçonnant certains Etats membres du Conseil de l'Europe de n'avoir pas respecté les engagements contractés par leur ratification de la CEDH, ainsi que de la Convention européenne pour la prévention de la torture, les investigations de Dick Marty sont très médiatisées. Tous les journaux européens accordent une large couverture aux premières conclusions du rapporteur confirmant l'existence des vols secrets de la CIA. Une situation embarrassante pour la secrétaire d'Etat américaine Condoleezza Rice qui se trouve en pleine tournée européenne au mois de décembre 2005.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Terry Davis, décide également de mener sa propre enquête au titre de la procédure prévue par l'article 52 de la CEDH, qui lui confère le droit de demander des explications aux Etats membres sur la manière dont leurs législations nationales assurent l'application de la CEDH, notamment dans la lutte contre le terrorisme. Après analyse des réponses des Etats, il en conclut, le 1^{er} mars 2006, qu'« Aucun pays d'Europe ou presque n'est doté de dispositions juridiques permettant d'assurer la surveillance

⁴⁷ Article disponible en intégralité sur le site du journal : <http://www.washingtonpost.com>

effective des activités de services étrangers sur son territoire »⁴⁸, et demande aux Etats de prendre des mesures adéquates.

Dick Marty présente son premier rapport le 7 juin 2006 à Paris, dans lequel il accuse quatorze Etats membres du Conseil de collusion avec le système mis en place par la CIA. Il utilise la représentation d'une « toile d'araignée » pour illustrer son rapport, et présente une carte sur laquelle figurent les trajectoires des vols et les points de chute présumés [Voir carte]. Ce rapport⁴⁹ très documenté de 67 pages est accablant pour les Etats membres, notamment pour la Roumanie et la Pologne, soupçonnés d'avoir hébergé des centres secrets de détention. Dick Marty pointe notamment le sacrifice des droits de l'homme au nom de la lutte contre le terrorisme, ainsi que l'arbitraire des services de renseignements. Pour étayer son rapport, il a bénéficié du soutien de la Commission européenne qui lui a fourni les informations d'Eurocontrol, responsable de la gestion du trafic aérien européen, et du Centre Satellitaire de l'UE. Les Etats incriminés dans le rapport, ainsi que les Etats-Unis, ont nié aussitôt toutes les allégations portées à leur encontre.



Carte © Conseil de l'Europe.

Carte présentée dans le premier rapport de Dick Marty le 7 juin 2006 pour illustrer les vols ainsi que les lieux de transit des transferts illégaux de détenu par la CIA.

⁴⁸ Terry Davis lors de la conférence de presse du 1^{er} mars 2006 à l'occasion de la publication de son rapport.

⁴⁹ Document 10957 (2006) de l'Assemblée parlementaire.

M. Andrew Drzemczewski, chef du secrétariat de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, explique le but recherché par la commission avec la publication de ce rapport :

« Le premier ministre polonais a dit que c'était de la diffamation, la Roumanie que c'était un scandale énorme. Mais nous n'avons pas dit que nous avons des preuves, seulement que nous avons des indices très forts. La question n'est pas de dire si la Pologne et la Roumanie sont coupables ou non, mais lorsqu'il y a allégations, d'alerter ces pays sur le fait qu'ils ont une responsabilité vis-à-vis de la Convention européenne des droits de l'homme, et qu'ils doivent s'y tenir.

Est-ce que l'idée c'est de sanctionner les Etats ? Non, l'idée, c'est d'encourager les parlements nationaux à lancer des enquêtes judiciaires sur ces détentions secrètes et transferts illégaux. Regardez *Le Monde* d'aujourd'hui, une enquête est ouverte en Espagne par la justice espagnole suite au rapport Marty. Avec tout ça, le Comité des Ministres sera sans doute obligé de donner suite en adoptant peut-être des changements législatifs liés à cette affaire. »⁵⁰

Le ton de M. Drzemczewski est pour le moins prudent envers les Etats membres incriminés dans le rapport et fait écho à la philosophie du Conseil de l'Europe lors de l'adhésion d'Etats assez peu respectueux des droits de l'homme depuis les années 1990 : « Mieux vaut inclure qu'exclure ». Aucune sanction comme une suspension des droits de vote à l'Assemblée pour les délégations des Etats incriminés n'est envisagée, seulement une coopération et un encouragement à mener des enquêtes internes.

Le 6 septembre 2006, le Président américain George Bush reconnaît pour la première fois l'existence de prisons secrètes de la CIA, et donne du crédit aux allégations du rapport Marty. De son côté, le Parlement européen de l'UE, qui avait également lancé une enquête suite au pré-rapport de M. Marty impliquant des Etats membres de l'UE en février 2006, adopte un an plus tard un rapport⁵¹ sur les activités illégales de la CIA en Europe, présenté par le député italien M. Giovanni Claudio Fava. Ce rapport établit l'existence, entre 2001 et 2005, d'au moins 1245 vols organisés par la CIA et ayant soit simplement survolé l'espace aérien européen, soit fait des escales sur des aéroports situés sur le territoire d'Etats membres de l'UE. Il fait également état d'au moins 21 cas de « restitutions extraordinaires » et fustige la passivité et la non-coopération de certains Etats envers l'enquête. Le rapport ne parvient néanmoins pas à prouver l'existence d'éventuels centres de détentions secrets.

Ces preuves sont apportées dans le second rapport de Dick Marty, présenté le 8 juin 2007, qui révèle, preuves à l'appui, que des « détenus de grande importance » ont été incarcérés dans des prisons secrètes de la CIA en Pologne et en Roumanie au cours de la

⁵⁰ Entretien avec M. Andrew Drzemczewski le 13 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁵¹ Document 11302 (2007) de l'Assemblée parlementaire.

période 2002 à 2005. Il affirme qu'un accord secret conclu entre les alliés de l'OTAN en octobre 2001 a posé le cadre qui a permis à la CIA de procéder à ces détentions ainsi qu'à d'autres activités illégales en Europe. M. Marty a déclaré que ses conclusions se fondent sur le recoupement de plus de trente témoignages recueillis auprès de membres de services de renseignement aux Etats-Unis et en Europe.

L'Assemblée parlementaire approuve le second rapport Marty en établissant à « un haut degré de probabilité » l'existence des centres secrets de détention en Pologne et en Roumanie. Elle adopte une recommandation⁵² au Comité des Ministres lui reprochant son « silence assourdissant » dans cette affaire et lui préconise de prendre de nouvelles mesures pour que les violations des droits de l'homme ne soient plus couvertes par le secret d'Etat ou la sécurité nationale. Elle adopte également une résolution⁵³ pour appeler les Etats membres à ne plus autoriser de transferts illégaux via leur territoire, à expliquer les raisons de leur manque de coopération et demande à l'OTAN de rendre public son rôle dans les activités de la CIA.

Malgré le fort impact médiatique des deux rapports Marty, les décisions de l'Assemblée risquent fort de rester des vœux pieux tant les domaines de coopération militaire et du renseignement sont des domaines sensibles, et que l'existence d'accords secrets entre les Etats-Unis et de nombreux Etats membres du Conseil dans la lutte contre le terrorisme depuis 2001 est avérée. Ces enquêtes ont cependant permis de mettre fin à l'existence de prisons secrètes de la CIA en Pologne et en Roumanie, selon plusieurs ONG.

2 – Des initiatives individuelles qui parviennent à s'imposer.

2.1 La Commission européenne de la démocratie par le droit : une « arme de démocratisation ».

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de « Commission de Venise », ville où elle se réunit, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles. Cet organe est très important pour la représentation du Conseil de l'Europe comme « Temple des droits de l'homme », car il agit en amont, dans l'élaboration de constitutions respectueuses des droits de l'homme.

⁵² Recommandation 1801 (2007) de l'Assemblée parlementaire.

⁵³ Résolution 1562 (2007) de l'Assemblée parlementaire.

La Commission de Venise a été établie par le Comité des Ministres⁵⁴, par un accord partiel entre dix-huit Etats membres, à peine six mois après la chute du mur de Berlin, pour répondre à l'urgence de la situation des Etats d'Europe centrale et orientale. Les accords partiels permettent à certains Etats membres du Conseil de l'Europe de participer à une activité, malgré l'abstention d'autres Etats membres. Le projet de cette commission a entièrement été porté par un juriste italien, M. Antonio La Pergola, professeur universitaire de droit constitutionnel, président de la Cour constitutionnelle italienne de 1986 à 1987, puis Ministre des politiques communautaires de 1987 à 1989, et Député européen de 1989 à 1994.

M. Thomas Market, Secrétaire général adjoint de la Commission de Venise, explique l'origine de cette initiative qui était plutôt destiné à l'Amérique latine, dans l'esprit de La Pergola, pour les aider à sortir de la dictature dans les années 1980 en réunissant les meilleurs constitutionnalistes européens. La Commission a finalement été créée en 1990 pour répondre au besoin urgent de démocratisation des pays de l'Est, qui concernent 90% de ses activités. Les principaux soutiens politiques à cette initiative étaient l'Italie et, dans une moindre mesure, l'Autriche⁵⁵. En plus de son poste de président de la Commission de Venise de 1990 jusqu'à son décès en juillet 2007, Antonio La Pergola était également juge à la Cour de justice des Communautés européennes de 1999 à 2007.

Le siège de la Commission européenne pour la démocratie par le droit est fixé à Venise, qui a été choisie car c'est dans cette ville que s'est déroulée la conférence pour la constitution de la Commission les 19 et 20 janvier 1990, organisée par La Pergola. Elle est composée d'experts indépendants de renommée internationale, choisis en raison de leur expérience au sein des institutions démocratiques ou de leur contribution au développement du droit et des sciences politiques. Il s'agit, pour la plupart, de hauts magistrats qui sont nommés pour quatre ans par les Etats membres de la Commission. Ces experts agissent au sein de groupes de travail constitués par la Commission de Venise. Ils ont une fonction d'assistance et de conseil sur des problèmes d'ordre constitutionnel et examinent des textes de nature constitutionnelle à la demande des Etats, des organes du Conseil de l'Europe, ou d'autres organisations internationales.

Le concept de « démocratie par le droit » a été créé pour se prémunir des dictatures, qui fonctionnent aussi dans un Etat de droit. Le régime nazi, comme l'Union soviétique, avaient leur propre légalité, étaient dotés d'une constitution, disposaient de lois et de parlements qui votaient ces lois, avec des tribunaux qui appliquaient la justice selon ces lois.

⁵⁴ Résolution (90)6 du Comité des Ministres en 1990.

⁵⁵ Entretien avec M. Thomas Market le 27 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Le concept novateur de « démocratie par le droit » est donc d’instaurer des limites à la démocratie, par le droit, en appliquant, au niveau constitutionnel, un socle de valeurs fondamentales supérieures comprenant des valeurs comme l’interdiction du racisme, de la torture...etc.

La méthode consultative, appliquée « en toute discrétion » est indispensable, car toute constitution est l’expression même de la souveraineté d’un Etat. Les questions de droit constitutionnel sont donc généralement politiques et très sensibles. Aucun des représentants des Etats membres (Ambassadeurs et adjoint), interviewés au cours des recherches de thèse, n’a parlé des apports de la Commission dans leur constitution nationale, et la Commission communique peu sur ses contributions aux constitutions afin de ne pas apparaître, au yeux de la population de ces Etats, comme voulant imposer des normes. M. Michel Arnoud, journaliste spécialiste des questions européennes aux *Dernières Nouvelles d’Alsace*, évoque le cas de l’Albanie, dont le projet de constitution fut rejeté en novembre 1994 par référendum :

« L’Albanie avait opté pour un référendum constitutionnel, et avait soumis à la Commission de Venise les questions qu’elle entendait poser au référendum. La Commission a accepté de se pencher dessus et a répondu que les questions n’étaient pas claires, et que les résultats pourraient être interprétés de différentes manières. Ils ont du réviser leurs questions. Je ne sais pas comment l’opposition en Albanie l’a su, mais elle en a immédiatement fait un argument de campagne en disant : « Regardez, le gouvernement est condamné par l’Europe ! », alors qu’il n’y a jamais eu condamnation, et le projet de constitution a été mis en échec lors du référendum. C’est pour ça qu’il faut absolument une discrétion totale. »⁵⁶

Dans son travail, la Commission de Venise, qui fonctionne par son réseau d’expert, analyse les textes qui lui sont soumis et met en garde sur certains éléments d’une constitution qui peuvent entrer en conflit avec la CEDH, ou avec toute autre convention ratifiée par l’Etat en question. L’intérêt principal, pour les anciennes démocraties, d’être membre de la Commission de Venise, est de pouvoir contribuer à la démocratisation et à l’Etat de droit dans les Etats d’Europe centrale et orientale, et de devenir ainsi « exportateurs » de leurs concepts. La Commission de Venise, créée sous forme d’accord partiel, compte assez rapidement tous les Etats membres du Conseil de l’Europe.

D’autres Etats non européens se sont vite intéressés au travail de la Commission. L’Afrique du Sud, à la sortie du régime d’apartheid, demande et obtient l’aide de la Commission de Venise et bénéficie d’un statut spécial de coopération. Les Etats membres de la Commission décident alors d’ouvrir l’accord partiel aux Etats non membres du Conseil de

⁵⁶ Entretien avec M. Michel Arnoud, op. cit.

l'Europe. Le Comité des Ministres révisé⁵⁷, en 2002, le statut de la Commission et en faire un « accord partiel élargi ». Plusieurs Etats géographiquement dispersés sur tous les continents montrent leur intérêt à l'égard de la Commission en demandant à être membre à part entière ou observateur. Le Belarus devient membre associé et cinq Etats non européens deviennent membres de la Commission de Venise : le Kirghizstan en 2004, le Chili en 2005, la Corée du Sud en 2006, le Maroc et l'Algérie en 2007, ainsi qu'Israël en 2008 [Voir carte].

M. Thomas Market explique l'intérêt, pour des Etats non européens, de devenir membres ou observateurs de la Commission de Venise :

« Etre observateur n'implique pas de contribution financière, donc c'est plus facile pour les Etats. Certains, comme l'Uruguay, le sont devenus par des relations personnelles avec des membres de la Commission. Pour d'autres, comme les Etats-Unis, le Canada, ou le Japon, c'est une manière de rester impliqué dans les questions européennes, notamment pour les questions constitutionnelles dans les Balkans ou le Caucase.

Pour le Kirghizstan, ils avaient un intérêt dans l'appui et les travaux de la Commission. Mais il s'avère qu'au fond, l'exécutif au Kirghizstan aimerait se séparer de cette coopération avec la Commission de Venise, alors que le Parlement kirghize veut l'intensifier. Il y a là une lutte de pouvoir dans le cadre des révisions constitutionnelles et le président regrette sûrement d'avoir fait adhérer son pays à la Commission. Le Chili a lui une histoire assez particulière qui explique son intérêt pour les questions constitutionnelles. Mais il y a aussi eu des contacts et des relations personnelles qui ont jouées dans l'adhésion.

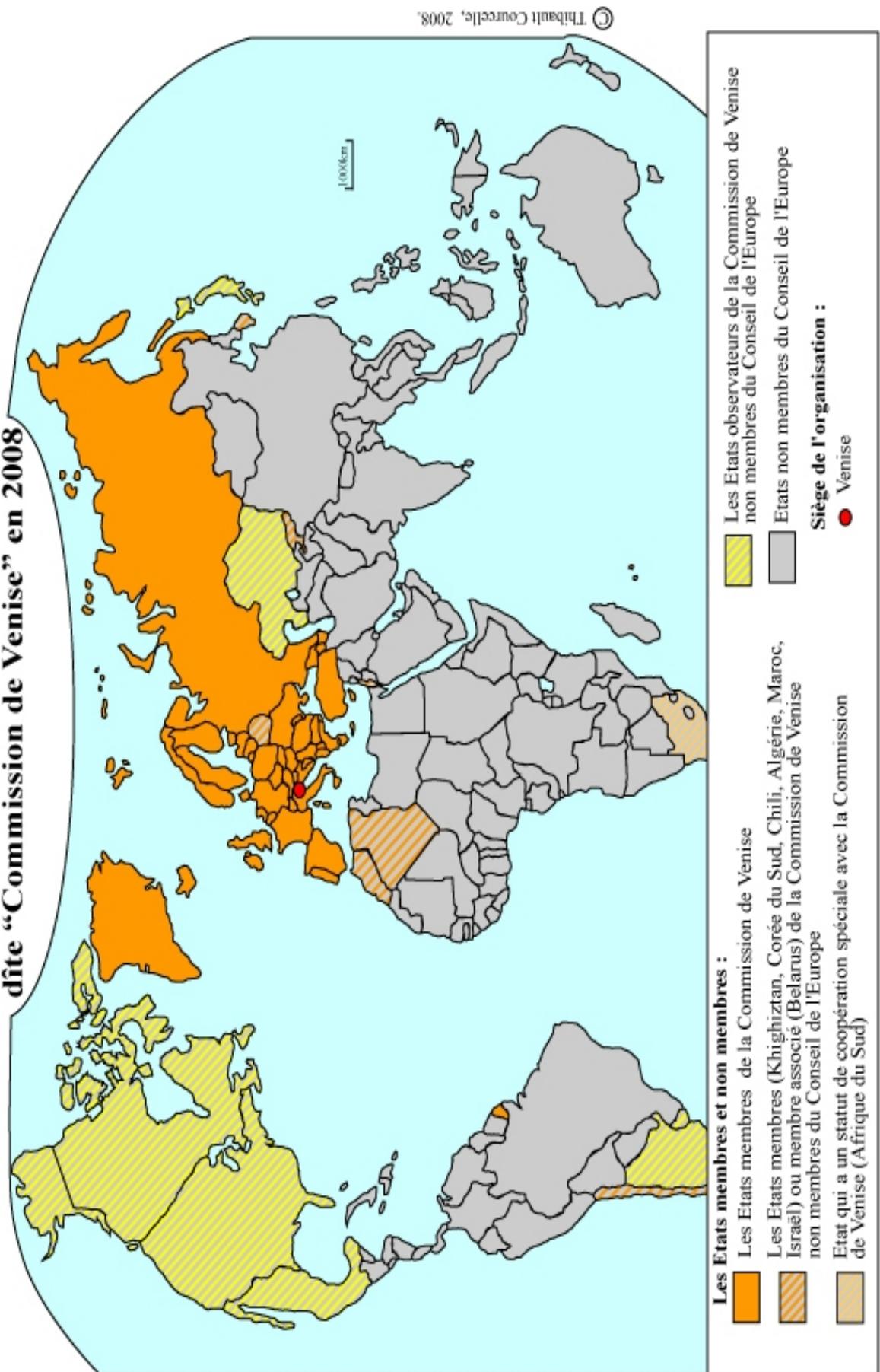
Nous ne souhaitons pas accueillir un nombre excessif de nouveaux membres car ça deviendrait ingérable. Notre idée est plutôt d'inspirer des coopérations régionales comme c'est le cas en Afrique du Sud, avec cette association des juges de l'Afrique australe qui a copié son modèle sur la Commission de Venise. »⁵⁸

Le budget de la Commission de Venise est relativement faible pour sa première année de fonctionnement avec 1,5 millions de francs (307 000 euros en 2007 selon l'INSEE) pour 19 Etats membres. Ce budget s'accroît assez rapidement avec l'augmentation régulière du nombre d'Etats membres. Il est de 8,6 millions de francs (1,6 millions d'euros) en 1995 pour 30 Etats membres, puis à 2,7 millions d'euros en 2000 pour 39 Etats membres. Avec l'élargissement à des Etats non européen après 2003, il atteint 3,2 millions d'euros en 2008 pour 53 Etats membres, soit 1,6% du budget général du Conseil de l'Europe.

⁵⁷ Résolution 2002(3) du Comité des Ministres.

⁵⁸ Entretien avec M. Thomas Market le 27 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

Les Etats membres de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite "Commission de Venise" en 2008



Source : Site de La Commission de Venise <http://venice.coe.int/site/dynamics>

© Thibault Courcelle, 2008.

Le budget de la Commission de Venise a donc plus que décuplé depuis sa création, alors que le nombre d'Etats n'a même pas triplé, ce qui traduit un net intérêt de la part des Etats parties à la Commission pour ses travaux, qui génère un sentiment de fierté et d'efficacité au sein du Conseil de l'Europe, qu'exprime son Secrétaire Général, M. Terry Davis, lors d'un discours à Venise en session plénière de la Commission :

« La Commission de Venise est la force de réaction rapide du Conseil de l'Europe s'agissant d'apporter des conseils avisés dans le domaine constitutionnel. Vous êtes une arme de démocratisation – inspirée des normes du Conseil de l'Europe – qui peut être utilisée rapidement et efficacement partout dans le monde. »⁵⁹

La place accordée à la Commission de Venise est donc très importante, d'autant plus qu'elle intéresse également des organisations internationales comme l'UE ou l'OSCE, avec lesquelles elle développe de nombreuses coopérations. La Commission est également largement sollicitée par l'Assemblée parlementaire pour régler des questions d'ordre juridique lorsque le Conseil de l'Europe est confronté au refus d'un Etat de respecter ses engagements :

« Dans son monitoring, l'Assemblée parlementaire est souvent confrontée à des questions juridiques lorsqu'un Etat met en doute ce qui pourrait être son obligation vis-à-vis de l'organisation ou du standard européen. L'Assemblée, en tant qu'organe politique, peut alors se baser sur la conclusion de la Commission de Venise, organe plus neutre et plus juridique. C'est un point très crucial, notamment pour des Etats comme la Russie ou l'Ukraine »⁶⁰

Après toutes les réformes constitutionnelles et l'adoption, par l'ensemble des Etats d'Europe centrale et orientale, de cours constitutionnelles, la fonction de la Commission de Venise perd en importance, et celle-ci doit redéfinir son rôle et ses prérogatives. La Commission s'intéresse donc de plus en plus à l'expertise des lois électorales, des lois sur les minorités nationales, ainsi que toutes les lois concernant le fonctionnement des institutions démocratiques de l'Etat.

⁵⁹ Discours de Terry Davis prononcé le 21 octobre 2005 à Venise sur le site du Conseil de l'Europe : http://www.coe.int/T/F/Com/Presse/Actualite/2005/20051021_disc_sg_venice.asp

⁶⁰ Entretien avec M. Thomas Market le 27 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

2.2 La création d'un mécanisme de surveillance indépendant des lieux de détentions en Europe : le rôle du Comité européen de prévention de la torture.

L'interdiction de pratiquer des actes de tortures était l'une des principales priorités de la CEDH, notamment grâce à l'action de Pierre-Henri Teitgen, rapporteur du projet de CEDH et principal artisan de celle-ci, qui avait subi plus d'un mois de tortures et sévices infligés par la Gestapo en juin 1944 :

« **Article 3** : Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »⁶¹

La prévention de la torture ne fait cependant pas l'objet d'une attention particulière du Conseil de l'Europe dans les années 1950 et 1960, en dehors de la première affaire portée devant la Cour EDH par la Grèce contre le Royaume-Uni. A partir des années 1970, l'opinion publique se focalise sur la prévention contre la torture, notamment grâce à l'action de l'ONG *Amnesty International* qui milite contre la torture. L'ONU lance également une campagne contre la torture et son Assemblée générale adopte une « Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », le 9 décembre 1975.

De son côté, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe organise un débat en octobre 1975 sur la torture dans le monde et préconise la mise en place d'un mécanisme de prévention de la torture, ainsi que l'interdiction de l'extradition et le refus de l'entraide judiciaire avec les Etats soupçonnés de mauvais traitements⁶².

Ce mécanisme est élaboré pour la première fois en Suisse, grâce à l'initiative d'un banquier genevois, docteur en droit, M. Jean-Jacques Gautier, qui propose en 1976 un Comité suisse contre la torture. Cet instrument de prévention est novateur car il prévoit des visites régulières d'experts sans préavis sur tous les lieux de détention. M. Gautier crée ensuite l'*Association pour la prévention de la torture (APT)*, ONG basée à Genève, et il joue un rôle déterminant dans la conception et la rédaction de la convention contre la torture, élaborée par un groupe d'experts de droit international de la Commission des droits de l'homme de l'ONU. L'Assemblée générale de l'ONU adopte la « Convention contre la torture et autres peines ou

⁶¹ Convention européenne des droits de l'homme sur le site du Bureau des traités du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>

⁶² Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2006 – p.80.

traitements cruels, inhumains ou dégradants »⁶³ en 1984, mais elle ne prévoit pas de mécanisme de surveillance.

La Commission juridique de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe propose la généralisation d'un comité de prévention de la torture à toute l'Europe, habilité à visiter tous les lieux de détention. L'Assemblée présente ce projet⁶⁴ au Comité des Ministres en 1983. Quatre années de discussions ont ensuite été nécessaires, au niveau intergouvernemental, pour aboutir à l'adoption de la « Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants »⁶⁵ en 1987. Cette convention ne prévoit pas de disposition de fond sur la question de la torture, ni de tentative de définition de cette notion, mais institue un comité d'experts indépendants et impartiaux, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), pour visiter tous les lieux de détention (prisons, hôpitaux psychiatrique, postes de police...etc.). Elle entre en vigueur en 1989.

Les experts siégeant au CPT sont proposés par les délégations nationales de l'Assemblée parlementaire, puis élus par le Comité des Ministres sur la base de ces propositions. L'adhésion à la convention pour la prévention de la torture devient rapidement, à partir de l'avis de l'Assemblée sur la demande d'adhésion de la Lettonie en 1995, une des conditions politico-juridique pour l'admission au Conseil de l'Europe. Tous les Etats d'Europe centrale et orientale adhèrent donc à cette convention et acceptent le principe des visites du CPT. Au terme de chaque visite, le CPT remet à l'Etat concerné un rapport contenant les constatations de la délégation et la formulation de recommandations visant à renforcer la protection des droits de l'homme. Ce rapport est confidentiel et permet d'engager un dialogue avec les autorités responsables sur les points qu'il contient. C'est ensuite aux Etats qu'il appartient de publier ou non les rapports du CPT et les réponses de leurs gouvernements.

Comment les Etats ont-ils pu accepter la création d'un organisme indépendant de surveillance de leurs propres lieux de détentions ?

En grande partie grâce à la pression exercée par les media et les ONG, la représentation d'un Etat en matière de respect des droits de l'homme est directement confrontée à celle des autres Etats européens. La réputation des Etats est donc en jeu et leurs dirigeants sont soucieux de l'image de marque de leur Etat vis-à-vis de leur population et celle

⁶³ Résolution 39/46 de l'ONU : <http://www.ohchr.org/french/law/cat.htm>

⁶⁴ Recommandation 971 (1983) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁵ Texte de la Convention : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/126.htm>

des autres Etats voisins. La même raison explique qu'ils acceptent généralement la publication des rapports du CPT pour montrer qu'ils n'ont « rien à cacher ».

Le budget du CPT lors de sa première année complète de fonctionnement en 1990 n'est que de 3,3 millions de francs (0,7 million d'euros en 2007 selon l'INSEE) alors que le Conseil compte 23 Etats membres (dont 20 ont ratifié la convention). Il augmente régulièrement pour atteindre 4,2 millions d'euros en 2007 pour 46 Etats membres. Le budget a donc été multiplié par six depuis sa création, alors que le nombre d'Etats membres n'a que doublé. Cette augmentation du budget accroît l'efficacité du CPT qui n'avait effectué que six visites étatiques en 1990 représentant une durée totale de 62 jours à analyser les lieux de détention, contre dix-huit visites étatiques en 2007 représentant une durée totale de 168 jours.

Entre 1990 et 2006, le CPT a élaboré 206 rapports de visite, dont 165 ont été placés dans le domaine public. Les visites ont lieu régulièrement, environ tous les quatre ans, au sein de chaque Etat membre du Conseil de l'Europe. Certains Etats, notamment la Russie, la Turquie, la Moldova ou les Etats du Caucase, sont néanmoins plus souvent visités grâce au système des visites *ad hoc* pour des situations d'urgence [Voir carte]. En 2008, la plupart des Etats, en dehors de la Russie, acceptent la publication des rapports du CPT.

La Turquie, longtemps réticente à la publication des rapports, s'est finalement résignée afin de faciliter ses négociations d'adhésion à l'UE, comme l'explique le représentant permanent adjoint de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, M. Kaan Esener :

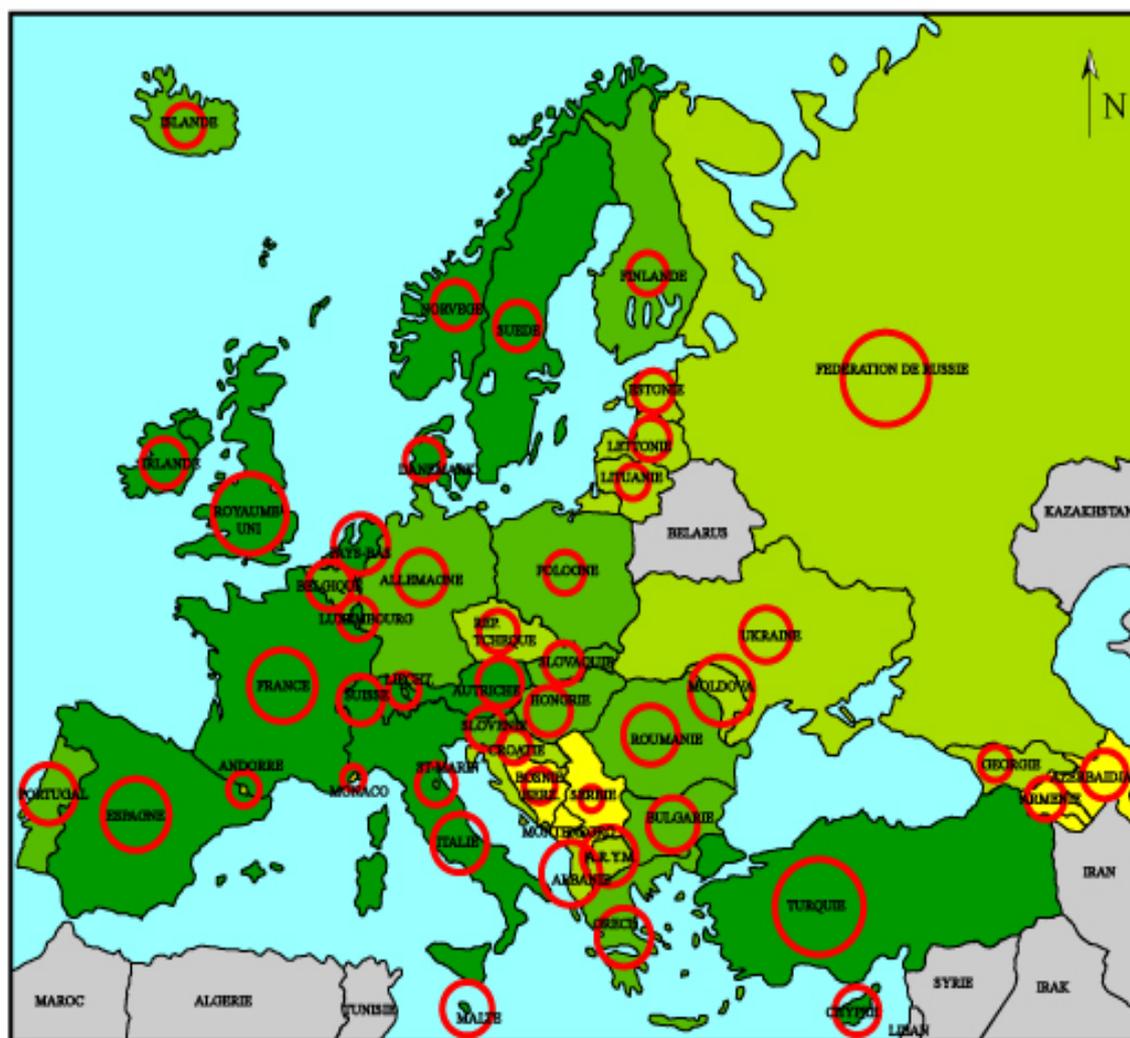
« Comme l'Union européenne ne fait pas d'expertise dans ce domaine, ils sont obligés de suivre l'expertise du Conseil de l'Europe. Il y a un effort de transparence de notre part, car nous autorisons la publication des rapports du CPT qui servent à convaincre l'Union que s'il y a des problèmes, le Conseil de l'Europe les soulève et qu'on peut les résoudre. »⁶⁶

Par leur médiatisation au sein des Etats concernés, les rapports du CPT, en soulignant les insuffisances, en dénonçant les mauvaises pratiques et en proposant des solutions pour y remédier, ont une influence directe sur les autorités en place. La France a, par exemple, ouvert deux nouvelles zones d'attente pour les personnes en instance en 2000 et 2001, suite à une visite et un rapport très critique du CPT en 2000. Tout ceci a permis une amélioration du traitement des ressortissants étrangers, même si le CPT pointe à nouveau les carences de ces zones d'attente déjà saturées lors d'une seconde visite en 2002⁶⁷.

⁶⁶ Entretien avec M. Kaan Esener le 28 octobre 2005 à l'Ambassade de la Turquie à Strasbourg.

⁶⁷ « Le Comité de prévention de la torture critique les carences des zones d'attente », *Le Monde* du 17/12/2003.

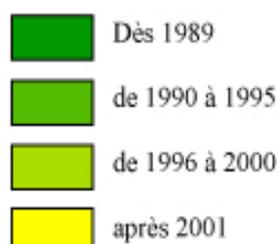
Le nombre de visites effectuées de 1990 à 2006 par le Comité européen pour la prévention de la torture en fonction de l'ancienneté de son acceptation par les Etats membres



©Thibault Courcelle, 2006

1000 km

Date d'entrée en vigueur de la Convention européenne pour la prévention de la torture :



Nombre de visites du Comité européen pour la prévention de la torture :



Sources : Site internet du Comité européen pour la prévention de la torture : <http://www.cpt.coe.int/fr/visites.htm> ; et site internet du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=126&CM=8&DF=9/21/2006&CL=FRE>

3 – Des initiatives étatiques qui se développent.

3.1 Une commission, initiée par les Etats membres en 1993, pour lutter contre le racisme et l'intolérance.

Les phénomènes racistes et antisémites en Europe sont très anciens et ont été théorisés à partir de la Renaissance avec plusieurs tentatives de classifications des êtres humains selon leurs origines ethniques, appelées « races ». Cette classification, en différenciant les groupes humains et en établissant une hiérarchie entre eux, a longtemps servi à justifier le colonialisme, l'eugénisme, le fascisme et surtout le nazisme, et notamment leur politique de discrimination ou de ségrégation, voire de génocide. L'interdiction de toute discrimination figure en bonne place dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (article 2), ainsi qu'au sein de la CEDH de 1950 (article 14).

Après la 2^{nde} Guerre Mondiale et les génocides perpétrés contre les Juifs et les Tziganes, le racisme d'Etat et le racisme politique sont officiellement bannis de la plupart des Etats européens. A partir des années 1970 et 1980, la montée des actes racistes individuels dans plusieurs Etats d'Europe et la progression électorale de certaines formations politiques d'extrême droite ouvertement racistes, émeuvent de nombreux responsables politiques. La France est particulièrement touchée par ce phénomène, où des associations se créent pour dénoncer les discriminations et le racisme, avec la « Marche des Beurs » réunissant 60 000 personnes en 1983 et la création de l'emblématique association *SOS-Racisme* en 1984, alors même que le *Front National* obtient pour la première fois 10% des suffrages aux élections européennes de juin 1984.

La montée des phénomènes racistes et antisémites touche particulièrement les Etats d'Europe centrale et orientale et inquiète fortement les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe. Ceux-ci prennent l'initiative, lors du premier sommet du Conseil de l'Europe à Vienne en 1993, d'instituer une « Commission européenne contre le racisme et l'intolérance » (ECRI)⁶⁸. Un comité d'experts *ad hoc* est mis en place dès 1994 pour établir la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et sortir ensuite des rapports étatiques, qui sont rendus publics, sauf si un Etat « ne s'y oppose expressément ».

Pour sa première année de fonctionnement, le budget consenti à la commission n'est que de 1,1 million de francs (206 000 euros en 2007 selon l'INSEE), soit à peine 0,1% du

⁶⁸ Annexe III de la Déclaration de Vienne intitulée « Déclaration et plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance » : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621763>

total de l'organisation. Malgré la décision des chefs d'Etat et de gouvernement de renforcer les activités de l'ECRI lors de leur 2^{ème} sommet à Strasbourg en 1997, le budget augmente peu. Il n'est que de 3 millions de francs pour 1998 (0,5 million d'euros), soit 0,3% du total. La progression du budget de la Commission est cependant constante et en 2007, elle est dotée de 1,5 million d'euros, soit 0,7% du budget total du Conseil.

Le statut de l'ECRI est renforcé⁶⁹ en 2002. Les membres de l'ECRI sont désignés par les Etats membres à raison d'un par Etat et ses objectifs sont :

« Examiner les législations, les politiques et les autres mesures prises par les Etats membres visant à combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ainsi que leur efficacité ; stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen ; formuler des recommandations de politique générale à l'égard des Etats membres : étudier des instruments juridiques internationaux applicables en la matière, en vue de leur renforcement si nécessaire. »⁷⁰

Le suivi de l'ECRI se fait par une approche pays par pays. Une première série de rapport concernant tous les Etats membres a été effectuée de 1994 à 1998. Les rapports par Etats sont accompagnés de recommandations pour adopter ou modifier certaines lois, ou revoir certaines pratiques des autorités publiques. Une deuxième série de rapports étatiques a été opérée de 1999 à 2002, afin de vérifier si les recommandations des premiers rapports ont été appliquées et prendre d'autres mesures si nécessaires. La troisième série de rapports étatiques s'est déroulée de 2003 à 2007. Ils sont centrés sur l'efficacité des recommandations des précédents rapports, lorsqu'elles ont été prises en compte par l'Etat concerné, et traitent de questions plus spécifiques en fonction de la situation de chaque Etat.

D'autres recommandations plus générales exhortent les Etats à prendre des mesures sur des thèmes particuliers comme « La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet » ou « Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme », ainsi que sur certaines catégorie de population comme « La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes », « La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans », ou « La lutte contre l'antisémitisme ». Elles reflètent les nouvelles problématiques liées au contexte géopolitique mondial et européen, mais ont généralement moins d'impact que les rapports par Etat, qui sont plus médiatiques et développent un dialogue direct entre l'ECRI et les autorités des Etats membres.

L'ECRI se trouve directement concurrencée par la création d'un « Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes » par l'UE en 1998. Cet observatoire est

⁶⁹ Résolution (02) 8 du Comité des Ministres.

⁷⁰ http://www.coe.int/t/f/droits_de_l'homme/ecri/1-ecri/ECRI_statut.asp

doté d'un budget de 8,9 millions d'euros en 2006, soit six fois plus important que celui de l'ECRI. Des opérations conjointes entre les deux organismes ont néanmoins vu le jour, mais le manque de moyens de l'ECRI pour préparer ses rapports et faire des enquêtes étatiques minutieuses, la pousse à coopérer plus étroitement avec les ONG. L'ECRI les intéresse donc particulièrement, comme l'affirme Melle Anne Weber, représentante d'*Amnesty International* auprès du Conseil de l'Europe⁷¹.

Même si les rapports de l'ECRI sont assez médiatiques au sein des Etats concernés sur lesquels ils ont un certain impact, cet organe très spécialisé n'est pas aussi visible que le Commissaire aux droits de l'homme, également créé par une initiative étatique.

3.2 Le Commissaire aux droits de l'homme : un médiateur médiatique pour situations de crise à l'initiative de la Finlande.

Le Commissaire aux droits de l'homme a été créé en 1999 sur une initiative finlandaise. Le but initial, pour la Finlande, était d'aider la Cour EDH pour la décharger de la quantité de travail croissante qu'elle accumulait. Mme Tuija Zapasnik, représentante permanente adjointe de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe, explique les motivations finlandaises :

« Après les profonds changements de 1989, la Finlande a quitté sa neutralité pour s'impliquer en prenant des positions fortes sur la question des droits de l'homme et en faire la priorité de notre politique étrangère. Ceci explique que nous ayons lancé plusieurs initiatives comme celle du Commissaire aux droits de l'homme.

La Cour n'est pas et ne sera jamais un médiateur. C'est une Cour dont les décisions sont très difficiles à traiter. Nous voulions faire passer un message, car c'est dommage que trop de gens pensent que c'est seulement une organisation de spécialistes, ou de juristes, alors que les droits de l'homme sont aussi une affaire politique. Il manquait une personne avec son message, sa capacité d'expliquer, d'être là. Le Commissaire peut réagir très vite, il est très indépendant par son statut et peut aller n'importe où, demander à faire une visite rapide dans un pays, ce que le Comité des Ministres ne peut pas faire. »⁷²

Cette initiative de créer une sorte d'organe de médiation politique entre la Cour et les Européens est, à l'origine, très ambitieuse, puisqu'elle prévoit que le Commissaire puisse traiter directement les requêtes individuelles avant de les envoyer à la Cour. Une idée qui n'a pas été retenue lors des négociations entre Etats, mais le projet de création d'un

⁷¹ Entretien avec Melle Anne Weber le 6 juin 2006 à Strasbourg.

⁷² Entretien avec Mme Tuija Zapasnik le 20 octobre 2005 à l'Ambassade de Finlande à Strasbourg.

« commissaire aux droits de l'homme » s'est imposé avec d'autres fonctions. M. Alvaro Gil-Robles, premier Commissaire aux droits de l'homme, analyse cette évolution :

« L'idée finlandaise était que le Commissaire fasse le tri des requêtes avant de les envoyer à la Cour. Elle a été discutée à différentes réunions européennes et petit à petit, elle a fait son chemin mais a pris une direction différente. Les Etats ont pensé que faire un médiateur dans le style traditionnel de l'ombudsman, c'était un peu trop impossible à gérer, en tenant compte de la population, de la taille, et du nombre d'Etats membres ; et que l'entrée d'un médiateur directement devant la Cour, ça aurait sans doute été plus déstabilisant qu'autre chose. Alors ils ont préféré créer une institution à part, complémentaire de tout le travail que fait le Conseil de l'Europe. »⁷³

C'est finalement lors du second sommet des chefs d'Etat et de gouvernement en 1997 à Strasbourg qu'est prise la décision de créer un poste de Commissaire aux droits de l'homme, personnalité indépendante requise pour jouer un rôle de prévention, sur le modèle du « Haut-Commissaire aux droits de l'homme » de l'ONU ou du « Haut-Commissaire aux minorités nationales » de l'OSCE. Suivant le Plan d'action des chefs d'Etat et de gouvernement et l'avis⁷⁴ de l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, réuni à Budapest à l'occasion du cinquantième anniversaire du Conseil de l'Europe, crée⁷⁵ le poste en mai 1999.

Le Commissaire aux droits de l'homme est élu par l'Assemblée parlementaire, à la majorité des suffrages exprimés, à partir d'une liste de trois candidats établie par le Comité des Ministres, pour un mandat non renouvelable de six ans. Ses statuts montrent clairement les difficultés à installer un nouvel organe sans empiéter sur les prérogatives des organes existants. Ils commencent donc par une négation très claire du mandat plutôt qu'une définition positive :

« **Article 1^{er}.** 1) Le Commissaire est une instance non-judiciaire chargée de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe, ainsi que leur respect.

2) Le ou la Commissaire respecte la compétence des organes de contrôle mis en place dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme ou d'autres instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme et exerce des fonctions autres que celles remplies par ces derniers. Le Commissaire ne se saisit pas de requêtes individuelles. »⁷⁶

Le Commissaire aux droits de l'homme joue donc un rôle essentiellement préventif sur tout le territoire européen. Le premier Commissaire élu par l'Assemblée en 1999 est espagnol, M. Alvaro Gil-Robles, connu pour avoir participé à la création du poste de

⁷³ Entretien avec M. Alvaro Gil-Robles le 17 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁷⁴ Avis n°210 (1999) de l'Assemblée parlementaire.

⁷⁵ Résolution (99)50 du Comité des Ministres.

⁷⁶ Résolution (99)50 du Comité des Ministres.

« Défenseur du peuple » (sorte d'ombudsman) en Espagne, qu'il a occupé de 1988 à 1993, après avoir été premier adjoint au Défenseur de 1983 à 1988. M. Gil-Robles est également le frère de l'ancien président du Parlement européen de l'UE de 1997 à 1999, José Maria Gil-Robles, du même nom que leur père, qui fut un homme politique espagnol de premier plan⁷⁷.

Alvaro Gil-Robles décrit la réaction de la Cour à la création du Commissaire :

« La Cour européenne des droits de l'homme était contre le Commissaire et n'en voulait pas. Si vous regardez toutes les communications de la Cour, elle était très susceptible et craignait que ça crée des complications. Le Commissaire a donc pris une autre tournure avec l'objectif de traiter les affaires de caractère général et il n'y a eut, au début, pratiquement aucune relation avec la Cour. La Cour reste dans son monde et le Commissaire apparaît comme une institution individuelle mais complémentaire de tout le travail de la Cour et du Conseil, mais en agissant plus sur le terrain. Tout ceci donne un contenu politique très clair : le Commissaire, totalement autonome, joue le rôle de médiateur entre les Etats membres, l'organisation, et les droits de l'homme. »⁷⁸

Le Commissaire a bénéficié, dès l'origine, du soutien politique du Comité des Ministres et des Etats les plus importants qui ont permis le développement du bureau du Commissaire, avec du personnel et des contributions volontaires. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Daniel Tarshys, s'était pourtant opposé à la création de ce nouvel organe, imposé par les chefs d'Etats et de gouvernement, visiblement par crainte d'une concurrence interne, notamment médiatique, et par crainte d'un manque d'indépendance du Commissaire vis-à-vis des Etats. Le soutien politique du Comité des Ministres n'a pourtant pas été accompagné, les premières années, d'un soutien financier conséquent. Le Commissaire n'est doté, pour sa première année de fonctionnement en 1999, que de 0,6 millions d'euros, soit à peine 0,4% du budget total du Conseil. Ce budget s'accroît cependant d'année en année et s'élève à 1,7 millions d'euros en 2007, soit 0,9% du total.

Le Commissaire aux droits de l'homme se sert généralement des informations que lui adressent les gouvernements, les parlements nationaux, les médiateurs nationaux, les particuliers, ainsi que celles provenant du Comité des Ministres ou de l'Assemblée parlementaire, ou encore celles qu'il se procure lors de ses déplacements ou lors des séminaires et conférences qu'il organise. Ces informations lui servent à identifier les insuffisances en matière de respect des droits de l'homme dans le droit et la pratique des Etats

⁷⁷ Fondateur du *Front National espagnol* en 1936, unissant tous les partis de droite, pour faire face au *Front Populaire espagnol*, unissant tous les partis de gauche. Il perdit, de peu, les élections législatives de 1936 face au *Front Populaire*. Puis le parti fut interdit et dissous par Franco lors de sa prise de pouvoir militaire. José Maria Gil-Robles dû s'exiler jusqu'en 1968.

⁷⁸ Entretien avec M. Alvaro Gil-Robles le 17 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

membres. Dans cette collecte d'informations, la coopération avec les ONG, aussi bien locales qu'internationales, est primordiale pour Alvaro Gil-Robles :

« La coopération avec les ONG pour le travail du Commissaire est absolument fondamentale. Les premiers entretiens que nous avons dans chaque pays, c'est avec les ONG locales, avant même de parler avec les gouvernements ou qui que ce soit. Eux nous donnent un tableau des problèmes réels dans le pays car ce sont des acteurs intégralement sur le terrain. Et ça nous permet que le dialogue avec les gouvernements ne soit pas seulement sur les valeurs du Conseil, mais sur des choses qui préoccupent les populations du pays. J'ai rencontré plusieurs centaines d'ONG dans toute l'Europe et nos relations sont très bonnes.

Nos relations avec les grandes ONG comme *Amnesty International* sont également excellentes. Ils savent que le Commissaire a ses idées et qu'il les dit, car ce n'est pas notre rôle de faire de la démagogie. J'ai même été invité, ce qui est très exceptionnel, par *Amnesty International* le jour des funérailles de son fondateur, M. Peter Benenson en février 2005, et il n'y avait aucun autre représentant international que moi, ce qui est un symbole très fort. Ils savent que le Commissaire fait ce qu'il peut, et nous nous comprenons très bien.

Il y a aussi des ONG qui trouvent que ce que fait le Commissaire n'est pas suffisant et c'est normal. Certaines sont beaucoup plus engagées dans des pays et des situations très difficiles, et aimeraient que le Commissaire soit plus dur, mais nous ne sommes pas une ONG et nous avons une politique institutionnelle. »⁷⁹

Des relations de travail qui sont amenées à s'intensifier avec le nouveau Commissaire, M. Thomas Hammarberg, qui était Secrétaire général d'*Amnesty International* de 1980 à 1986. A partir de toutes les informations récoltées sur place, le Commissaire émet des recommandations, des avis et des rapports. Il adresse notamment au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire des rapports de visite suite à ses déplacements, ainsi qu'un rapport annuel. Au cours de son mandat, M. Gil-Robles a visité trente-deux Etats membres du Conseil de l'Europe dont certains à plusieurs reprises, et adopté de nombreuses recommandations visant à améliorer la situation générale des droits de l'homme dans chacun de ces Etats. La Russie est le premier Etat où il s'est rendu en 1999 pour y vérifier la situation en Tchétchénie. La France est le dernier Etat dont il a visité les lieux de privation des libertés (prisons, hôpitaux psychiatrique, centres de rétention) en septembre 2005.

L'exemple de son influence sur sa dernière visite en France, du 5 au 21 septembre 2005, est intéressant. Avant même la publication de son rapport, il accorde une grande interview en Une du journal *Libération* titré « Sauf en Moldavie, je n'ai vu de prisons pire que ça »⁸⁰ dans laquelle il critique durement la situation des prisons en France, en raison de leur insalubrité (notamment la prison des Baumettes à Marseille et le dépôt des étrangers à Paris), des pratiques policières et de la surpopulation carcérale, et met directement en cause le

⁷⁹ Entretien avec M. Alvaro Gil-Robles le 17 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁸⁰ *Libération* du 22 septembre 2005.

ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, qui n'a même pas daigné le recevoir. Moins d'un mois après sa visite française et son interview, M. Gil-Robles justifie sa position :

« Parfois, nous ne voulons pas voir les cadavres que nous avons dans nos propres armoires. Lorsque j'ai visité des prisons en Moldavie, c'était vraiment affreux, mais qu'au centre de Paris, il faille descendre dans un trou noir où sont retenus des êtres humains dans des conditions intenable, ce que tout le monde reconnaît, aussi bien les procureurs que les policiers, c'est absolument scandaleux ! Dans un pays riche, développé, avec une solide culture démocratique, c'est tellement choquant !

Une situation pénitentiaire intenable est compréhensible dans un pays comme la Moldavie, car on ne peut pas leur demander qu'on vive mieux dans leurs prisons qu'à l'extérieur, mais c'est totalement incompréhensible et inacceptable dans un pays comme la France. J'ai donné cette interview pour faire réagir les autorités françaises et M. Sarkozy m'a finalement reçu en me promettant de fermer le centre de dépôt des étrangers sous le Palais de justice de Paris et celui d'Arenc à Marseille. »⁸¹

La démarche d'Alvaro Gil-Robles d'accorder une interview pour médiatiser son rapport, rendu public, et avoir un impact fort sur la politique intérieure française, a bien fonctionné. Suite à la publication de son rapport⁸² exhaustif (108p.) en février 2006 et à sa forte médiatisation, même si celui-ci ne contient que des recommandations (70 au total), des travaux ont été immédiatement engagés à la prison de la Santé à Paris et Nicolas Sarkozy a pris la décision de fermer les centres de rétentions des étrangers de Marseille et Paris, jugés trop insalubres et vétustes, pour en ouvrir des nouveaux, notamment à Orly, Roissy et Vincennes, ainsi qu'à Le Canet à Marseille.

Pour M. Frédéric Rogge, représentant permanent adjoint de la France auprès du Conseil de l'Europe et spécialiste des affaires juridiques, le rapport n'est pas représentatif de l'ensemble de la situation pénitentiaire en France et présente la situation de façon racoleuse et exagérée pour donner une certaine portée médiatique à son propos et toucher le plus grand nombre⁸³. Habitué aux critiques des Etats, M. Gil-Robles se réjouit de l'action du Commissaire et des changements qu'il a pu produire au sein des différents Etats visités, où ses recommandation « ne sont donc pas seulement théoriques, ce sont aussi des actions concrètes qui se prennent sur le terrain. »⁸⁴.

L'efficacité de l'action du Commissaire aux droits de l'homme est très liée à sa forte médiatisation (Chapitre I). L'avenir de cette institution au sein du Conseil tend vers un accroissement de son rôle et de ses compétences, prévu au sein du Protocole 14 de la CEDH.

⁸¹ Entretien avec M. Alvaro Gil-Robles le 17 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁸² http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/visits_fr.asp

⁸³ Entretien avec M. Frédéric Rogge le 25 octobre 2005 à l'Ambassade de France à Strasbourg.

⁸⁴ Entretien avec M. Alvaro Gil-Robles le 17 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

La Cour EDH, au départ réticente à l'instauration d'un Commissaire, a finalement tissé des liens et collaboré avec celui-ci, notamment pour l'exécution de certains arrêts politiquement délicats comme l'affaire *Ilaşcu et autres contre Moldova et Russie* en 2004 concernant les autorités de Transnistrie (Chapitre VIII). Dans cette affaire, les deux Etats condamnés refusent d'exécuter l'arrêt de la Cour et s'opposent à toute tentative de médiation au sein du Comité des Ministres. Le Commissaire, plus rapide et flexible pour réagir aux situations de crises, a donc été sollicité par la Cour pour tenter une médiation⁸⁵, même si celle-ci n'a finalement pas porté ses fruits.

Il est vrai que la Cour tranche toujours de façon binaire dans ses arrêts, si oui ou non, il y a eu violation de la CEDH et sur quels articles, tandis que le Commissaire a souvent des réactions plus nuancées basées sur le dialogue.

Lors de l'adoption du protocole 14 à la CEDH, dont le but est d'améliorer l'efficacité de la Cour, les Etats ont souhaité renforcer le pouvoir et les prérogatives du Commissaire en lui octroyant une légitimation active devant la Cour, comme le désirait initialement la Finlande. En cas de crise grave, si le Commissaire ne parvient pas, par la médiation, à améliorer la situation et si les violations continuent, il aura donc comme dernier instrument juridique la possibilité de dénoncer l'Etat devant la Cour ou de faire passer certaines affaires de la chambre à la grande chambre. Ces nouvelles prérogatives changent profondément la nature de l'institution et soulèvent plusieurs problèmes, qu'analyse Alvaro Gil-Robles :

« Si le Commissaire peut dénoncer un Etat devant un tribunal, ça change la nature de la fonction de Commissaire et pose la question de l'action de médiation qui se fait sur le terrain de la confiance, en accord avec le pays, surtout s'il y a confrontation juridique devant la Cour. A l'avenir, ça risque de créer des problèmes juridique, mais surtout politiques, très importants. Il y a un problème d'éthique politique et d'éthique institutionnelle qu'il faudra résoudre, mais c'est très délicat.

Il faudra que le Commissaire établisse un critère objectif d'intervention devant la Cour et le faire surtout pour des cas relevant d'un intérêt général. Et cette estimation sera discutable. Nous sommes donc dans un moment institutionnellement très important et il faut le gérer, car c'est un grand pas juridique. Il y a un grand travail que devra faire mon successeur pour consolider l'existence de l'institution et accroître ses compétences, tout en suivant de manière raisonnable le travail déjà fait. »⁸⁶

La réforme institutionnelle du Commissaire n'est cependant pas commencée en 2008 puisque le protocole 14, qui nécessite la ratification de tous les Etats membres, n'a toujours pas été ratifié par Russie (Chapitre VIII).

⁸⁵ Entretien avec M. Alvaro Gil-Robles le 17 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁸⁶ Entretien avec M. Alvaro Gil-Robles le 17 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

Conclusion du chapitre III

« Le Conseil de l'Europe = le Temple des droits de l'homme »

Cette représentation est très ancienne, puisque dès l'origine, le Conseil de l'Europe s'est attelé au développement d'une ambitieuse convention, la Convention européenne des droits de l'homme, grâce au rôle déterminé d'un petit nombre de juristes de grande renommée. L'originalité de cette convention est d'avoir prévu tout un mécanisme de contrôle, basé sur l'action conjointe d'une Commission et d'une Cour européenne des droits de l'homme.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas immédiatement ressenti la portée de la convention qu'ils avaient adoptée, puisque celle-ci n'était contraignante que pour ceux qui en acceptaient tous les articles. Les Etats qui autorisaient l'article 46 sur l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour et l'article 25 sur le droit de recours individuel étaient très peu nombreux. La Cour a donc tardivement été instituée, en 1959, et le nombre d'affaires, durant ses deux premières décennies d'activité, était infime. Cette faible activité, ainsi que la teneur des premiers arrêts rendus leur donnant souvent raisons, ont pleinement rassurés les Etats quant à la « dangerosité » de la Cour pour leur souveraineté, et les ont poussés à accepter l'ensemble des articles de la CEDH. A partir des années 1980, les prises de position de la Cour sont plus fermes et contraignantes pour les Etats, ce qui a pour conséquence d'accroître fortement sa visibilité et d'apparaître, aux yeux de l'opinion public, des media et des Etats, comme le « bras armé » du Conseil de l'Europe.

Différents protocoles sont alors adoptés pour améliorer son fonctionnement et faire face à la multiplication rapide du nombre d'affaires. Une cour unique et permanente est même instaurée en 1998 pour tenter de résoudre l'explosion du nombre de requêtes due à l'élargissement du Conseil aux Etats d'Europe centrale et orientale. L'action de la Cour EDH et sa jurisprudence dynamique renforcent l'image du Conseil de l'Europe comme « Temple des droits de l'homme » pour ceux qui savent que la Cour est un organe du Conseil.

Cette représentation est accentuée par différentes actions très ciblées du Conseil de l'Europe initiées par l'Assemblée, comme l'abolition de la peine de mort depuis les années 1980, ou plus récemment, les très médiatiques rapports sur l'affaire des détentions secrètes de la CIA en Europe.

L'adoption de nouvelles conventions et les différents organes créés à la fois sur des initiatives personnelles ou sur des initiatives étatiques, depuis le début des années 1990, a un impact très important car ils ne cessent de perfectionner la panoplie de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. En exerçant une surveillance constante de tous les Etats

membres de l'organisation et dans tous les domaines concernant les droits de l'homme, et en leur faisant des recommandations sur ce qu'ils doivent changer ou améliorer dans leur législation ou dans leur pratique, ces organes contribuent fortement à une harmonisation du droit des Etats membres et à un espace juridique commun des droits de l'homme au sens large, que Mme Catherine Lalumière, ancienne Secrétaire Générale de l'organisation de 1989 à 1994, qualifie d'Europe « humaniste » :

« Sur le fond, le Conseil de l'Europe a constamment été, depuis sa création en 1949, le « Temple des droits de l'homme », même si je n'aime pas trop cette expression, et encore moins celle de « musée », qui ont un côté un peu « mort ». Mais cette organisation a beaucoup travaillé très précisément à la garantie des droits de l'homme par la Convention européenne des droits de l'homme et ses divers protocoles, le travail de la Cour, la direction des affaires concernant les droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme...etc.

Donc tout ça forme un ensemble qui fait que le Conseil de l'Europe est toujours resté fidèle à son rôle de garant des droits de l'homme. Mais au-delà des droits de l'homme *stricto sensu*, il a constamment été le garant de « l'Europe humaniste », qui inclut également des travaux concernant la culture, l'éducation, ou le rapprochement des droits des pays membres, y compris du droit privé, du droit civil et du droit pénal. Alors c'est un travail qui n'est pas spectaculaire, mais qui, en profondeur, est extrêmement important, et que j'inclus dans cette Europe humaniste. »⁸⁷

⁸⁷ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

Deuxième partie :

**Le Conseil de l'Europe :
un laboratoire de « démocratie locale,
régionale et participative » ?**

Chapitre IV

Le « promoteur des pouvoirs régionaux et locaux ».

« Un Etat ne devient nation que si les collectivités locales sont actives, vivantes et inscrites dans le quotidien des citoyens. L'action que mène le Conseil de l'Europe auprès des collectivités locales est désormais reconnue et c'est justifié. »¹

Alain Chénard

La représentation du Conseil de l'Europe comme d'un « promoteur des pouvoirs locaux et régionaux » est aujourd'hui largement partagée par une grande partie des élus locaux et régionaux. Dans son discours, Alain Chénard, alors président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe de 1998 à 2000, prône plus de pouvoirs aux collectivités locales au nom d'un renforcement de la nation au sein de l'Etat. Cette idéologie trouve sa source dans les années 1950, avec l'apparition de nouveaux enjeux de pouvoirs suite au grand chambardement de la Seconde guerre mondiale et à la volonté de trouver un équilibre entre pouvoir urbain émergent et pouvoir des zones rurales déclinantes.

Pourquoi et comment le Conseil de l'Europe est-il devenu une institution de référence pour la promotion des pouvoirs locaux et régionaux alors même qu'il s'agit d'une organisation intergouvernementale dont les Etats possèdent le pouvoir exécutif ?

La création d'un nouvel organe dès 1957, la « Conférence des pouvoirs locaux », sur une initiative de Jacques Chaban-Delmas et avec l'appui de lobbies représentant les pouvoirs locaux, puis sa transformation en « Congrès des pouvoirs locaux et régionaux » en 1994, vont symboliser l'affirmation de ces nouveaux pouvoirs au sein du Conseil de l'Europe.

Leur action en faveur d'un accroissement des pouvoirs locaux et régionaux et de la mise en place d'un fédéralisme régional à l'échelle de l'Europe, se concrétise dans l'adoption par le Comité des Ministres de conventions et de chartes, notamment sur la coopération transfrontalière ou l'autonomie locale, qui renforcent considérablement la perception du Conseil de l'Europe comme d'un « promoteur des pouvoirs locaux et régionaux ».

¹ Discours d'Alain Chénard, président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ancien maire de Nantes (1977-1983) et député socialiste de Loire-Atlantique (1978-1988), lors d'un colloque au Sénat pour les cinquante ans du Conseil de l'Europe le 1^{er} décembre 1999, « Le rôle des collectivités locales », *In : Le Conseil de l'Europe : naissance d'une conscience européenne*, Sénat, Session ordinaire de 1999-2000, n°430, Rapport d'information en annexe au procès verbal de la séance du 21 juin 2000 – p.39.

I – Régionalisme ou décentralisation ? L'apparition de nouveaux enjeux de pouvoirs portés par le Conseil de l'Europe.

La construction européenne de l'après seconde Guerre Mondiale, qui commence avec la création du Conseil de l'Europe, est d'abord un profond questionnement sur les relations de pouvoir telles qu'elles sont exercées par les Etats sur leur territoire et sur l'ensemble du territoire européen. Cette réflexion est portée par quelques parlementaires au sein de l'Assemblée, qui cumulent généralement leur fonction avec celle d'élus locaux et qui souhaitent d'abord créer un lieu pour échanger leurs expériences et pouvoir porter d'une seule voix leurs revendications auprès des Etats. Le plus illustre d'entre eux est alors Jacques Chaban-Delmas, ancien résistant, maire de Bordeaux et député de la Gironde.

A partir du développement des revendications pour un accroissement du pouvoir local, grâce au lobbying intensif et continu de la Conférence, des revendications régionalistes vont également s'affirmer, notamment par le biais de l'aménagement du territoire. Comment se noue l'alliance entre pouvoirs locaux et régionaux, aux intérêts pourtant différents, au sein du Conseil de l'Europe ?

Un difficile compromis est âprement négocié après 1989 pour aboutir à la création d'un « Congrès » à deux chambres, régionale et locale, en 1994. Ce nouvel organe peut-il être interprété comme une montée en puissance des pouvoirs locaux et régionaux au détriment des pouvoirs parlementaires nationaux et du pouvoir exécutif des Etats ?

1 – Pourquoi la création d'une « Conférence des pouvoirs locaux » au sein du Conseil de l'Europe dès 1957 ?

1.1 Les Etats d'Europe occidentale à la recherche d'un nouvel équilibre entre pouvoir urbain émergent et pouvoir des zones rurales déclinantes.

L'intégration des pouvoirs locaux au sein des organes du Conseil de l'Europe est un sujet qui préoccupe l'Assemblée consultative dès 1950. Le contexte de l'Europe occidentale s'y prête, notamment en raison de sept années de guerre mondiale où les nationalismes ont été exacerbés à l'extrême. La répartition des pouvoirs aux collectivités locales y est alors présentée comme un bon remède à ces excès. Mais la raison principale est surtout un

questionnement, dans la plupart de ces Etats, sur les conséquences de la révolution industrielle des 19^{ème} et 20^{ème} siècle, avec la création de grands centres urbains entraînant des changements sociétaux et modifiant la physionomie des villes et des campagnes.

Les revendications régionalistes sont anciennes, mais n'ont pu s'imposer au 19^{ème} siècle. En France, les fédéralistes nommés « Girondins » après la Révolution française, ont souhaité mettre en place un fédéralisme en juin 1793 en tentant de soulever les provinces contre les « Montagnards » (ou « Jacobins »), mais ont échoué. La plupart d'entre eux se sont suicidés ou ont été condamnés à mort et guillotins par le Tribunal révolutionnaire en octobre 1793. Le nationalisme français est alors triomphant et implique progressivement une superposition stricte de l'Etat et de la nation, et donc de l'unité politique et de l'unité culturelle sur l'ensemble du territoire français et ce, afin de préserver une souveraineté absolue de l'Etat-nation sur son territoire. Ce modèle est alors conçu pour favoriser un bon fonctionnement de la République et une bonne diffusion des idées révolutionnaires et progressistes sur tout le territoire. Sur ce modèle, le nationalisme se cristallise au 19^{ème} siècle et se développe simultanément dans plusieurs pays d'Europe, avec notamment l'unification de l'Etat italien et de l'Etat allemand. Il peut alors prendre plusieurs formes et se définir par le territoire dans le cas de la France, ou par la langue et le sang, dans le cas de l'Allemagne.

Cette idée séduit également des petits territoires où, au début du 20^{ème} siècle et durant l'entre-deux guerres, des mouvements de nationalismes régionaux se développent en Europe, comme au Pays-Basque, en Catalogne ou en Bretagne. La particularité de ces nationalismes est de se baser sur les doctrines qu'ils combattent, reprenant généralement le modèle des nationalismes d'Etats, en le transposant à ce qu'ils estiment être « leur nation ». Pour porter leurs revendications, ces mouvements développent à l'échelle infra-étatique ce qu'Anne-Marie Thiesse appelle le « kit identitaire »² d'une nation : drapeau, langue, hymne, folklore, héros nationaux...

Mais durant les deux guerres mondiales et les années qui s'ensuivent, l'unité nationale prime au sein d'un bon nombre d'Etats européens au détriment des nationalismes régionaux. Certains d'entre eux, notamment en France, sont même discrédités par la collaboration active de militants nationalistes régionaux avec le régime nazi durant la seconde Guerre Mondiale, alors que d'autres sont patriotes. Tous les mouvements régionaux, qu'ils soient indépendantistes, autonomistes, ou tout simplement régionalistes disparaissent ou se font discrets à la fin des années 1940.

² Anne-Marie Thiesse, *La création des identités nationales*, Paris : Editions du Seuil, 1999 – p.14.

C'est par les revendications locales et notamment la dialectique centres / périphéries, que les revendications régionales reviennent. Les problèmes liés à la différence de développement entre les grands centres urbains et les périphéries largement rurales, qui ont commencés à partir de la révolution industrielle en Europe, s'accroissent avec le développement économique et démographique considérable de l'après seconde Guerre Mondiale et l'avènement des « Trente glorieuses » (1945-1975). Dans tous les Etats d'Europe occidentale, les grands centres urbains ont alors des niveaux de production, d'emploi et de revenus bien supérieurs au niveau des périphéries rurales grâce aux grandes industries qui y sont implantées. Cette prise de conscience est très nette en Italie avec des études sur la différence de développement entre le Nord urbanisé et industrialisé par rapport au Mezzogiorno rural pauvre. En France, un géographe, Jean-François Gravier, analyse la concentration extrême de la richesse dans l'agglomération parisienne dans son célèbre ouvrage publié en 1947, *Paris et le désert français*³, dans lequel il dénonce même un « pillage » des richesses de toute la France par l'agglomération parisienne.

A partir des années 1950 et surtout 1960, on assiste à une revalorisation des régions au sein de plusieurs Etats européens (France, Italie, Royaume-Uni), dans lesquels les régions émergent comme espaces d'action pour les Etats. Des politiques d'aménagement du territoire pour tenter de réduire les disparités spatiales se mettent alors en place en France dès les années 1950 qui conduisent à la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) en 1963. D'autres Etats européens comme l'Italie renforcent leurs organes institutionnels de coordination entre Etat et collectivités locales afin d'instaurer des politiques de solidarité régionale. L'Italie crée également des régions à « statut spécial » dans sa constitution de 1948 (Sicile, Sardaigne, Val d'Aoste, Trentin-Haut-Adige). Dans la partie occidentale de l'Allemagne occupée, les Britanniques, les Américains et les Français imposent une structure fédéraliste en 1949, composée de Länder dotés de nombreuses prérogatives, afin d'éviter que l'Allemagne ne redevienne une puissance politique.

Dans les années 1950 se créent des structures régionales dans certains Etats européens afin de faire pression sur ces Etats pour obtenir des avantages économiques ou culturels, et dans le but de peser sur l'aménagement du territoire et la construction européenne.

En France un *Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB)* voit le jour, homologué dès 1955. L'influence du *CELIB* s'est rapidement étendue à de nombreuses régions françaises, notamment par le slogan qu'il a forgé dans les années 1960 : « Vivre et travailler

³ Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris : Editions Le Portulan, 1947 – 418p.

au pays ». D'autres associations sont créées simultanément dans certaines régions à partir des années 1960, comme l'*Action Régionaliste Corse*. Le nouvel essor des mouvements régionalistes à la fin des années 1960 et 1970, s'appuyant sur le mouvement contestataire de mai 1968, se développe sur une idéologie selon laquelle l'Europe peut permettre un dépassement de l'Etat-nation, basé sur un accroissement des pouvoirs locaux et régionaux. Des auteurs comme le nationaliste breton Yann Fouéré (de son nom en français Jean-Adolphe Fouéré), dans ses ouvrages *De la Bretagne à la France et à l'Europe* en 1956 ou *L'Europe aux Cent Drapeaux essai pour servir à la construction de l'Europe* en 1968, ou le militant occitaniste Robert Lafont, dans ses ouvrages *La révolution régionaliste* en 1967 ou *Décoloniser la France* en 1971, ont une grande influence dans le débat politique. Le socialiste Michel Rocard prononce dès 1966 un discours à Grenoble sur le thème « Il faut décoloniser les provinces françaises ». Aucune idéologie n'est épargnée par cette montée du régionalisme, comme l'explique Michael Keating :

« Le régionalisme comme mouvement politique de revendication a pris une grande diversité de formes. Il a été à un moment ou un autre lié à presque toutes les idéologies, de l'extrême gauche à l'extrême droite, en passant par le libéralisme, la social-démocratie et la démocratie chrétienne. »⁴

Tout ce contexte de remise en cause du pouvoir central par les pouvoirs locaux et régionaux, qui se sentent exclus en périphérie et jouent de cette représentation, se ressent au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, qui crée une commission spéciale des affaires communales et régionales dès 1952.

1.2 Une initiative personnelle de Jacques Chaban-Delmas, fédéraliste militant.

La composition de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, basée dès l'origine sur la désignation de députés ou sénateurs nationaux, en fait une structure très réceptive aux préoccupations locales auxquelles sont confrontés ces parlementaires. Certains parlementaires, également maires, appartiennent à « *l'Union internationale des Villes* », association fondée en 1913 dans la ville de Gand en Belgique, qui organise régulièrement des congrès internationaux afin d'échanger des expériences en terme d'aménagement et de

⁴ Michael Keating, « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? », In : Patrick Le Galès et Christian Lequesne (sous la dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris : Editions La Découverte, 1997 - p.22.

gestion urbains. Dès 1951, un groupe de maires fonde une nouvelle structure à Genève, « *Le Conseil des Communes d'Europe* » (*CCE*), avec comme objectif de « promouvoir une Europe unie fondée sur l'autonomie locale et régionale ». Parmi les Français fondateurs de cette association, les plus connus sont Edouard Herriot, réélu maire de Lyon et député du Rhône à partir de 1945 et président de l'Assemblée nationale à partir de 1947 ; Gaston Defferre, alors député socialiste des Bouches-du-Rhône depuis 1945 (et futur maire de Marseille à partir de 1953) ; ainsi que Jacques Chaban-Delmas, député de la Gironde depuis 1946 et maire de Bordeaux depuis 1947 ; tous deux anciens résistants.

Maire de l'une des principales villes de France (avec une longévité record de presque cinquante ans à la tête de Bordeaux), à la fois grand résistant et patriote, Jacques Chaban-Delmas devient, l'année même de la fondation du *CCE* en 1951, également membre de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Il y joue d'emblé un rôle très actif et prépare, au nom de la commission du règlement et des prérogatives de l'Assemblée et avec le soutien du *CCE*, un rapport⁵ demandant la création d'une « commission spéciale des affaires communales et régionales » à l'Assemblée. Celle-ci est aussitôt constituée avec pour objectif :

« [...] de prendre tous les contacts utiles avec les organismes intéressés, gouvernementaux ou non, de procéder à l'étude des problèmes européens à l'échelon communal et régional, de fournir à ces organismes tous éléments d'appréciation et d'action en sa possession, et de faire rapport à l'Assemblée sur les questions dont elle aura été saisie. »⁶

M. Chaban-Delmas prend alors la présidence de cette commission et s'assigne comme objectif de familiariser les autorités locales avec l'idée d'unité européenne et l'activité du Conseil de l'Europe. L'Assemblée souhaite également la création d'un « Prix de l'Europe » pour récompenser « la commune européenne ayant fait les efforts les plus notables pour propager l'idéal d'union européenne ». Dans un contexte où les pratiques politiques évoluent timidement en France dans le sens d'une plus grande participation des citoyens et d'un nouveau découpage territorial qui se superpose aux autres avec la création des « circonscriptions d'action régionale », M. Chaban-Delmas continue inlassablement de faire le forcing pour imposer une représentation des pouvoirs locaux au Conseil de l'Europe. Il présente un nouveau rapport⁷ à l'Assemblée en 1955, à partir duquel celle-ci décide :

« [...] de réunir annuellement une conférence des représentants de toutes les associations nationales qualifiées de pouvoirs locaux, des pays membres, dont la liste sera

⁵ Document 89 (1951), présenté à l'Assemblée par M. Chaban-Delmas le 27 septembre 1952.

⁶ Résolution 20 (1952) de l'Assemblée parlementaire.

⁷ Document 406 (1955), présenté à l'Assemblée par M. Chaban-Delmas le 14 octobre 1955.

arrêtée par la commission spéciale des Affaires communales et régionales, après consultation des deux grandes organisations internationales de pouvoirs locaux, l'Union internationale des Villes et le Conseil des Communes d'Europe. »⁸

Suite au lobbying de l'Assemblée et des deux principales associations de pouvoirs locaux, le Comité des Ministres donne finalement son accord⁹ en décembre 1956, en créant et en créditant la conférence d'un budget de 3 500 000 anciens francs (65 000 euros en 2007 selon l'INSEE). Mais ne voulant pas être confronté à des revendications séparatistes, il pose cependant certaines limites à la première conférence :

« « Au cours du débat le Délégué de la Belgique a indiqué que son gouvernement, considérant avec faveur la résolution 76, estimait cependant que les objets discutés à la Conférence envisagée devront être limités aux questions touchant les intérêts régionaux et locaux dans le cadre de la construction européenne. »¹⁰. En effet, l'existence « traditionnelle » de tendances séparatistes en Belgique et la quasi-permanence de tensions régnant entre les communautés wallonne et flamande expliquait en grande partie cette remarque marquée par le sceau de la prudence. La liste des associations recensées laisse d'ailleurs transparaître le souci animant les membres de la Commission spéciale d'éviter de froisser la susceptibilité des gouvernements. Ainsi, par exemple, nulle association d'élus gallois ou écossais n'est recensée ou invitée. »¹¹

La première Conférence des pouvoirs locaux se tient donc du 12 au 14 janvier 1957 et réunit un nombre de participants égal au nombre de parlementaires de l'Assemblée, soit 135 représentants, avec la même répartition étatique. Les participants élisent Jacques Chaban-Delmas à la présidence de la Conférence à l'unanimité, récompensant ainsi son lobbying acharné. Dans les résolutions et recommandations qu'ils adoptent à de larges majorités, sans doute pour crédibiliser leur nouvelle instance aux yeux de l'Assemblée et du Comité des Ministres, les participants réclament des réformes administratives au sein des Etats membres tenant compte de ce qu'il considère être « la nouvelle donne européenne ». La question du financement y est aussi largement abordée car le budget alloué par le Comité des Ministres ne représente qu'un tiers du coût total de la Conférence, le reste étant comblé par les contributions financières des associations de pouvoirs locaux précitées. Le principal problème est celui du manque d'interprètes, car bon nombre d'élus locaux ne parlent ni le français, ni l'anglais, qui sont les deux langues officielles du Conseil.

⁸ Résolution 76 (1955) de l'Assemblée parlementaire.

⁹ Résolution (56)29 du Comité des Ministres.

¹⁰ Comité des Ministres - Conclusion (56) 40 - Paragraphe VIII - in "CPL 0902" (1956).

¹¹ Jean-Christophe Meyer, *Le Conseil de l'Europe et la Région (1957-62). La mise en place de la conférence européenne des pouvoirs locaux*, Mémoire de DEA soutenu en 1993 à l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, sous la direction de Mme Marie-Thérèse Bitsch.

L'Assemblée consultative, dotée dès 1956 d'un nouveau président, le Belge M. Fernand Dehousse, apporte un soutien fort aux travaux de la Conférence en adoptant à l'unanimité une résolution pour lui adresser « ses vives félicitations à la Conférence pour ses remarquables travaux »¹², ainsi qu'une recommandation au Comité des Ministres relative à la tenue d'une deuxième Conférence en 1958 et à une augmentation de son budget. Le fait que les parlementaires soient tous des députés ou sénateurs, élus dans des circonscriptions locales de leurs pays d'origine et cumulant souvent leur fonction avec celle de maire, les rend certainement plus sensibles aux enjeux de la Conférence. Sous la pression conjuguée de l'Assemblée et des associations de pouvoirs locaux, le Comité des Ministres augmente le budget de la seconde Conférence à 5 millions d'anciens francs (soit 91 000 euros). La seconde Conférence des pouvoirs locaux se tient donc du 29 au 31 octobre 1958.

Jacques Chaban-Delmas est désigné premier président de l'Assemblée nationale française de la V^{ème} République le 9 décembre 1958 (poste qu'il conserve jusqu'à sa nomination de Premier ministre en 1969), et que l'on ne peut donc pas soupçonner de séparatisme, choisit de rester également président de la Conférence des pouvoirs locaux jusqu'en 1960, certainement pour renforcer le crédit de cette instance et avoir plus d'influence sur le Comité des Ministres.

Lors de sa troisième session, du 25 au 28 janvier 1960, la Conférence décide de se doter d'une charte afin d'obtenir un statut permanent. Elle élit également un nouveau président, M. Georges Dardel, alors maire de Puteaux et sénateur socialiste de la Seine. L'Assemblée soutient à l'unanimité cette charte en l'annexant à une recommandation¹³ au Comité des Ministres. Le Comité y répond un an plus tard, en septembre 1961, par une résolution¹⁴ qui définit la charte européenne de la Conférence des pouvoirs locaux. L'analyse comparative des deux textes de charte, celle proposée par la Conférence et l'Assemblée, et celle du Comité des Ministres, est intéressante car le Comité a profondément remanié le texte initial pour limiter les prérogatives de la Conférence.

Le Comité des Ministres, non seulement refuse le caractère d'organisme consultatif et technique au service d'autres institutions européennes que réclamait la Conférence, mais s'assure le contrôle de la procédure à suivre dans son organisation, ainsi que son ordre du jour et le contenu de ses documents. Il désigne également les représentants des associations nationales de pouvoirs locaux, alors que la Conférence et l'Assemblée souhaitaient que ce soit

¹² Résolution 127(1957) de l'Assemblée parlementaire.

¹³ Recommandation 262 (1960) de l'Assemblée parlementaire.

¹⁴ Résolution (61)20 du Comité des Ministres.

les associations elles-mêmes qui choisissent leurs représentants. Enfin, la charte du Comité stipule que la Conférence se réunit en session de façon biennale, alors que dans la charte initiale, elle devait se réunir annuellement. Néanmoins, la charte confère à la Conférence des pouvoirs locaux un statut permanent.

La méfiance du Comité des Ministres envers la Conférence s'explique aisément car, dès l'origine, celle-ci mène une action politique et une réflexion largement autonome, postulant une nouvelle organisation de la société et du territoire européen. Les résolutions et avis adoptés par la Conférence depuis 1957 ne sont que consultatifs et n'ont qu'une faible incidence politique. Il est cependant indéniable que la Conférence véhicule un certain nombre d'idées politiques et de représentations sur ce que doit être, selon ses représentants, une nouvelle organisation du territoire européen remettant en question le maillage politico-administratif de l'Europe occidentale hérité du 19^{ème} siècle. Ils préconisent donc une politique de réformes innovatrices et de partage des pouvoirs entre les différentes collectivités visant à adapter les structures et les comportements à la nouvelle donne liée à la construction européenne. Une réflexion qu'utilisera Jacques Chaban-Delmas dans son projet de « Nouvelle société », présenté après sa désignation comme Premier ministre de Georges Pompidou en 1969, lorsqu'il préconise :

« [...] des formes nouvelles plus riches de démocratie et de participation, dans tous les organismes sociaux comme dans un État assoupli, décentralisé. Nous pouvons donc entreprendre de construire une nouvelle société. »¹⁵

La présentation de ce projet montre une cohérence dans les motivations et les ambitions de Chaban-Delmas, et explique pourquoi celui-ci s'est tant investi pour créer la dimension locale, puis régionale, au sein du Conseil de l'Europe. C'est dans ce contexte qu'émergent les pouvoirs régionaux, inclus à la Conférence dès 1975.

1.3 Du pouvoir local à l'affirmation de la personnalité régionale. L'aménagement du territoire au service du régionalisme ?

Alors que des associations internationales ou européennes de villes et pouvoirs locaux exercent une action de lobbying intensif sur le Conseil de l'Europe et notamment son Assemblée depuis l'origine, ainsi que sur la Conférence des pouvoirs locaux qu'elles ont

¹⁵ Discours de Jacques Chaban-Delmas sur la « Nouvelle société » le 16 septembre 1969 : <http://notre.republique.free.fr/Chaban.htm>

contribuées à créer, il n'existe pas d'association internationale des régions jusqu'aux années 1980. Cette situation s'explique par le caractère disparate de la définition même du concept de région au sein des différents pays membres du Conseil de l'Europe. Alors qu'en France, le département est la seule structure intermédiaire existant entre l'Etat et la commune, dans la République fédérale d'Allemagne, les Länder disposent de considérables prérogatives. La hiérarchisation entre collectivités territoriales est également très différente d'un Etat à l'autre, comme le rappelle le directeur exécutif et secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, M. Ulrich Bohner :

« C'est vrai que l'alliance des pouvoirs locaux et régionaux n'allait pas de soi, d'autant que la distinction n'était pas toujours très nette dans une bonne partie de nos Etats membres. En France, nous avons des collectivités territoriales d'égales dignités, alors qu'en Allemagne, ce sont les Länder qui définissent ce que sont les pouvoirs locaux en établissant la législation et en ayant un pouvoir de tutelle sur eux.

Il y a cependant un point commun, sur lequel nous insistons au Conseil de l'Europe, c'est qu'il y a différents niveaux de démocratie. La démocratie, pour fonctionner, ne doit pas s'arrêter au niveau national, mais doit être présente à tous les niveaux. Là est entrée en lice tout d'abord la démocratie locale et ensuite, au fil des années 1960 et surtout 1970, voire 1980 pour certains pays, c'est la région comme dimension importante qui s'est développée, notamment en Belgique, en France, en Italie ou en Espagne. Nous avons beaucoup milité pour intégrer la dimension régionale au Conseil de l'Europe et à la Conférence. »¹⁶

C'est donc par le concept de « démocratie locale » que les militants fédéralistes ont pu imposer, par le biais de la Conférence des pouvoirs locaux et de l'Assemblée consultative, leurs revendications à une plus grande autonomie locale et régionale, en faisant passer l'idée que la démocratie commence d'abord par la base, le local et le régional, et qu'elle ne peut bien fonctionner que si ces collectivités disposent de suffisamment d'autonomie.

Pour imposer la dimension régionale à l'échelle européenne, la Conférence européenne des pouvoirs locaux s'appuie sur la notion alors très en vogue en France d'« aménagement du territoire ». Elle considère, dès sa seconde session, que le développement régional équilibré de la CEE « est d'une importance vitale »¹⁷. Dès sa troisième session en 1960, la Conférence consacre une résolution pour tenter de définir la notion de région :

¹⁶ Entretien avec M. Ulrich Bohner le 13 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

M. Bohner est à la fois directeur exécutif et secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux depuis 2003. Il travaille au Conseil de l'Europe depuis 1972 d'abord en tant qu'administrateur, puis secrétaire-adjoint de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux en 1975, puis membre du cabinet de la Secrétaire Générale Catherine Lalumière de 1989 à 1994, puis directeur adjoint du Congrès de 1995 à 2003.

¹⁷ Résolution 8 (1958) de la Conférence.

« Considérant que la notion de région donne lieu à des malentendus et nécessite une définition plus précise ;

[La Conférence] Suggère que le terme de région soit réservé aux ensembles territoriaux moins vastes que les Etats et dans lesquels les hommes trouvent des intérêts communs de diverses natures, et dans lesquels existent des liens de nature géographique, historique et économique, des coutumes et parfois des dialectes, et de ce fait un sentiment commun d'appartenance à un certain cadre de vie. »¹⁸

La définition est assez vague et ne donne pas d'indication sur la superficie ou sur les compétences minimales que la collectivité doit avoir pour porter le nom de « région », sans doute à cause de la trop grande disparité de situation entre les Etats membres, dont certains commencent tout juste à développer un processus de régionalisation, comme la France avec le lancement des « programmes d'action régionale » à partir de 1955.

A partir de cette notion de région, la Conférence adopte de très nombreuses résolutions¹⁹ concernant tous les aspects de l'aménagement du territoire européen sur une base régionale. L'un des aspects lie, en 1964, l'aménagement à la décentralisation politique et administrative. La Conférence remet directement en cause la politique étatique concernant l'aménagement du territoire et souhaite que des responsables régionaux élus s'en occupent :

« La Conférence émet l'avis :

Que la création d'organismes régionaux gouvernementaux tend à séparer les peuples de leurs représentants ;

[...] Que la délégation de pouvoirs régionaux à des fonctionnaires de l'Etat, non responsables devant un électorat local et désignés pour résoudre les problèmes régionaux sous l'angle national, n'est pas conforme aux principes et à la pratique d'un gouvernement local démocratique. »²⁰

Le ton employé dans toutes ces résolutions témoigne d'une inquiétude très vive des représentants de pouvoirs locaux vis-à-vis d'un dépeuplement rapide des campagnes au profit des villes lié à l'essor économique des Trente Glorieuses. Selon eux, les pouvoirs locaux, et surtout les régions, sont les plus habilités à contrebalancer ce phénomène, surtout si elles disposent de suffisamment d'autonomie et de moyens. Ce point de vue est pleinement soutenu par l'Assemblée²¹ qui impose la région comme interlocuteur principal pour l'aménagement, notamment lorsqu'elle :

« Considère que le développement équilibré de l'ensemble européen suppose :

¹⁸ Résolution 12 (1960) de la Conférence.

¹⁹ Résolutions 13 et 14 (1960), Résolution 38 (1962), ainsi que dix résolutions, les Résolutions 39 à 48 (1964) de la Conférence.

²⁰ Résolution 41 (1964) de la Conférence.

²¹ Recommandations 368 (1963) et 469 (1966) de l'Assemblée parlementaire et Avis n°43 (1964) qui soutiennent le Congrès et demandent l'instauration d'un centre de documentation et d'études régionales.

[...] la prise en considération des régions comme unité de base de l'aménagement [...] et une politique de décentralisation au profit de ces régions comprenant notamment l'organisation de structures politiques et administratives. »²²

Suite à diverses sollicitations²³ de l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres décide de créer une « Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire » (la CEMAT) qui se réunit tous les trois ans, et pour la première fois à Bonn en septembre 1970. Les travaux de la CEMAT ont pour objectif un « développement socio-économique équilibré des régions »²⁴, et sont réalisés en étroite collaboration avec l'Assemblée parlementaire et la Conférence des pouvoirs locaux. Elles aboutissent à une « Charte européenne de l'aménagement du territoire » en 1983 à Torremolinos lors de la 6^{ème} session de la CEMAT. Cette Charte est reprise par le Comité des Ministres dans une recommandation²⁵ adressée aux Etats membres, mais sans avoir de caractère obligatoire.

La Conférence européenne des pouvoirs locaux, dans une résolution relative aux problèmes de la régionalisation en Europe, complète sa définition de la notion de région donnée dix ans auparavant. Dans cette définition, la région est basée sur un concept de « vouloir vivre ensemble » qui ressemble par certains points à la définition que donne Ernest Renan de la nation au 19^{ème} siècle :

« [La Conférence] Estime que la région correspond avant tout à une communauté humaine localisée sur le territoire, c'est-à-dire à une collectivité territoriale. Cette communauté, composante essentielle de la nation, se caractérise par une homogénéité d'ordre à la fois historique et culturel, géographique et économique, qui confère à la population une cohésion dans la poursuite d'objectifs et d'intérêts commun ;

Cette cohésion autour d'un certain nombre de critères jugés essentiels par la communauté lui donne sa personnalité et le désir d'exister et d'être considérée comme une unité ;

C'est l'implantation de cette communauté sur le territoire national qui, aux yeux de la Conférence, devrait délimiter l'unité territoriale qualifiée de région, l'institution de la région ne devant que constater sur le plan juridique la réalité sociologique. »²⁶

Dans cette définition, l'unité et la cohésion de la population, qualifiée de « communauté humaine localisée », laisse en second plan la nation, qui n'est pas définie autrement que par une addition de communautés. Cette définition de la région est donc bien

²² Résolution 210 (1961) de l'Assemblée parlementaire.

²³ Résolution 289 (1964) et Recommandations 525 et 526 (1968) de l'Assemblée parlementaire.

²⁴ Présentation de la CEMAT : http://www.coe.int/t/f/coopération_culturelle/environnement/cemat

²⁵ Recommandation (84)2 du Comité des Ministres adoptée en 1984.

²⁶ Résolution 67 (1970) de la Conférence.

différente de celle d'Etats unitaires comme la France. L'Assemblée soutient²⁷ cette définition de la région et estime même, concernant la mission du Conseil de l'Europe :

« [qu'] à côté de « l'Europe des nations » qui se bâtit actuellement dans le cadre des Communautés, le Conseil de l'Europe devrait se faire le champion de « l'Europe des régions », en aidant celles-ci à nouer pardessus les frontières des liens avec des partenaires ayant les mêmes intérêts et des problèmes similaires à résoudre »²⁸

L'assemblée innove en développant une nouvelle représentation, celle « d'Europe des régions » se construisant en coopération interrégionale par-delà les frontières étatiques et dans une volonté de se démarquer de la CEE censée représenter « L'Europe des nations ». En s'appuyant sur cette représentation, la Conférence exerce une pression permanente sur le Comité des Ministres par plusieurs résolutions²⁹ pour réformer son statut en bénéficiant du soutien constant de l'Assemblée³⁰. Elle souhaite y intégrer la dimension régionale, tenir une session annuelle, et développer des relations avec la CEE. Le Comité des Ministres cède aux principales revendications de la Conférence en 1975 par l'adoption d'une résolution³¹ qui l'amende. Celle-ci, désormais annuelle, est renommée « Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe » (ci-après CPLRE).

Cette prise en compte du niveau régional par les Etats intervient également au sein de la CEE qui, la même année, crée le Fonds européen de développement régional (FEDER) afin de redistribuer une partie des contributions des Etats aux régions en retard de développement, celles en reconversion économique et en difficulté structurelles.

La CPLRE cherche alors à intensifier son lobbying pour renforcer la dimension régionale au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle crée donc en son sein une « commission des problèmes régionaux et de l'aménagement du territoire », qui établit chaque année, à partir de 1977, un rapport sur la situation des régions au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce rapport sert ensuite de base à l'adoption d'une résolution annuelle adressée principalement au Comité des Ministres. Toutes ces résolutions concernant les régions ont pour point commun une continuité des revendications en faveur de plus d'autonomie régionale et de plus de financements. Elles appuient les processus en cours dans certains pays de régionalisation ou de décentralisation, et citent comme modèles les Etats organisés de manière fédérale comme l'Allemagne, l'Autriche, ou la Suisse. Le pouvoir

²⁷ Résolution 469 (1971) de l'Assemblée parlementaire.

²⁸ Résolution 502 (1971) de l'Assemblée parlementaire.

²⁹ Résolutions 74 (1972) et 76 (1974), et l'Avis 18 (1974) de la Conférence.

³⁰ Recommandations 694 (1973) et 755 (1975) de l'Assemblée parlementaire.

³¹ Résolution (75)4 du Comité des Ministres.

central de l'Etat est toujours dénoncé comme bureaucratique et moins efficace que le pouvoir régional. La Résolution 117, adoptée en 1980, est un modèle du genre :

« [La Conférence] Considérant que la délégation d'une large responsabilité dans l'administration des affaires publiques aux collectivités territoriales autonomes garantit une réalisation efficace et rentable des objectifs de l'Etat et est généralement supérieure à une structure bureaucratique et centralisée. [...]

[La Conférence] Considérant que le gouvernement régional n'est plus un niveau intermédiaire, un peu vague, ne concernant guère directement le citoyen et pouvant être traité comme un prolongement soit du niveau national, soit du niveau local, sous leur dépendance et sans véritable identité propre. [...]

Les collectivités locales et régionales constituent toutes deux – et surtout par la participation directe des représentants élus de la population au processus de prise de décision – de véritables éléments de « l'Etat » et sont les détenteurs de « la puissance étatique », au même titre que les autorités dépendant du pouvoir central. Les collectivités territoriales sont aussi tenues de respecter les lois édictées par le parlement et d'être fidèles à l'Etat – même si elles agissent sous leur propre responsabilité – que les autorités étatico-bureaucratiques dépendant du pouvoir central. »³²

Le fonctionnement de l'Etat est toujours décrit de manière négative car « bureaucratique » et donc passéiste, alors que les régions sont dépeintes comme les nouvelles structures les mieux à même de représenter l'Etat au même titre que les pouvoirs locaux. Le dernier paragraphe de cette résolution montre une volonté de se démarquer des mouvements indépendantistes de certaines régions et de légitimer le mouvement autonomiste auprès du Comité des Ministres, en affirmant la fidélité des régions aux Etats fonctionnant de manière très décentralisée.

En 1984, le *Conseil des Communes d'Europe*, association très active au sein de la CPLRE, inclus le niveau régional dans sa représentation et se nomme *Conseil des Communes et Régions d'Europe*. L'année suivante, une association représentant spécifiquement les régions est créée à Strasbourg, l'*Assemblée des Régions d'Europe*, à l'initiative de régions françaises, espagnoles et portugaises, ainsi que du Bade-Wurtemberg en Allemagne. Son premier président est français, il s'agit d'Edgar Faure, président de la région Franche-Comté.

Tout comme Jacques Chaban-Delmas, Edgar Faure était alors un grand homme d'Etat, plusieurs fois ministre sous la IV^{ème} et V^{ème} République et ancien président de l'Assemblée nationale (de 1973 à 1978), qu'on ne peut donc pas non plus soupçonner de séparatisme. Le régionalisme, tout comme le fut avant lui le localisme, est donc porté par un Français de premier plan, bénéficiant d'une forte assise régionale.

³² Résolution 117 (1980) de la Conférence.

Les objectifs de l'*Assemblée des Régions d'Europe* sont alors de « faire reconnaître la place et le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et proche des citoyens » et « promouvoir le régionalisme dans le but d'institutionnaliser la participation des régions aux politiques européennes »³³. Le Conseil de l'Europe, par le biais de la CPLRE, a joué un rôle actif dans la création de cette association, comme l'explique Mme Barbara Thauront, responsable presse et communication de l'*Assemblée des Régions d'Europe* :

« L'*Assemblée des Régions d'Europe* a été créée à l'initiative de 47 régions et de neuf organisations interrégionales, géographiques ou thématiques, en 1985. Et nos premières assises ont eu lieu à Strasbourg, dans l'hémicycle du Conseil de l'Europe, où 220 représentants des régions d'Europe ont décidé ensemble d'œuvrer pour que les régions, jusqu'alors ignorées, soient reconnues comme les acteurs et les partenaires du projet européen. Plusieurs personnes du Conseil de l'Europe, que je ne nommerai pas, ont contribué à la rédaction du statut de notre organisation. »³⁴

Un rôle que confirme le directeur exécutif du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, M. Ulrich Bohner :

« Nous avons fortement contribué à la création de l'*Assemblée des Régions d'Europe*, car l'un de nos objectifs au cours des années 1980 était de développer la dimension régionale, qui était trop faiblement représentée au *Conseil des Communes et Régions d'Europe*. Cette volonté était partagée avec un certain nombre de régions leader de l'Europe comme la Catalogne, le Bade-Wurtemberg, Rhône-Alpe, la Wallonie et d'autres qui souhaitaient avoir une véritable dimension régionale. »³⁵

Dès sa création, l'*Assemblée des Régions d'Europe*, dans une sorte de renvoi d'ascenseur, exerce un lobbying intensif et efficace à la fois sur le Conseil de l'Europe et sur la CEE, afin d'y institutionnaliser les régions en tant qu'organe à part entière. Un lobbying qui porte ses fruits dès 1994.

³³ <http://www.a-e-r.org/fr/a-propos-de-lare/vocation/mission.html#c566>

³⁴ Entretien avec Mme Barbara Thauront le 28 octobre 2005 au siège de l'*ARE* à Strasbourg

³⁵ Entretien avec M. Ulrich Bohner le 13 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

2 – L’après 1989, un nouveau contexte géopolitique qui profite aux pouvoirs locaux et régionaux.

2.1 Un difficile compromis négocié entre pouvoirs locaux et régionaux.

L’Assemblée des Régions d’Europe, à peine créée, obtient, en tant qu’ONG, le statut consultatif³⁶ auprès du Conseil de l’Europe, ainsi que le statut d’observateur auprès de la CPLRE. Les ONG, observatrices de la CPLRE, sont une dizaine. Mais les deux principales et plus influentes, qui peuvent assister aux réunions de la commission permanente de la Conférence sont l’Assemblée des Régions d’Europe (ARE) et le Conseil des Communes et Régions d’Europe (CCRE).

L’ARE devient rapidement le principal protagoniste et animateur du mouvement régionaliste auprès des institutions européennes, mais se heurte au CCRE concernant le poids respectif devant être attribué aux pouvoirs locaux et régionaux. Les deux associations obtiennent la création d’un « Comité des Régions » au sein de la future Union européenne lors des négociations du Traité de Maastricht adopté en 1992. Mais l’ARE, selon Barbara Thauront, a été déçue par les structures du Comité des Régions :

« Une institution, qui s’est finalement révélée n’être qu’un comité consultatif mélangeant les pouvoirs locaux et régionaux, qui n’ont pourtant pas les mêmes préoccupations. Ça a ensuite été une grande victoire de savoir qu’il allait y avoir deux chambres autonomes, des régions et des pouvoirs locaux, lors de la création du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en 1994. Car c’était notre idée que nous avons imposée. »³⁷

Le Comité des Régions de l’UE, contrairement à ce que peut laisser croire son nom, mélange effectivement toutes les collectivités territoriales (Régionales, départementales, locales...) au sein d’une même assemblée. Il est vrai que le contexte, au sein du Conseil de l’Europe, était alors très différent de celui de la CEE, puisque celui-ci a, dès 1990, commencé à s’élargir aux Etats d’Europe centrale et orientale. Cette situation a favorisé l’idée selon laquelle il fallait réformer le statut de la CPLRE, afin qu’elle puisse agir plus efficacement au sein des nouveaux Etats membres. Tous les Etats de l’ancien bloc soviétique qui sortent de plus de quarante années de régimes communistes, fonctionnent alors avec des structures très centralisées (excepté le cas de la Yougoslavie). L’administration locale y disposait souvent de nombreuses compétences, mais était complètement soumise à l’unité du pouvoir d’Etat. C’est

³⁶ Environ 400 ONG sont créditée de ce statut. Elles sont analysées dans le chapitre VI de la thèse : « Un laboratoire de prospective sur des sujets de société ».

³⁷ Entretien avec Mme Barbara Thauront le 28 octobre 2005 au siège de l’ARE à Strasbourg, op. cit.

pourquoi la démocratie locale fut un des principes de base revendiqués par le syndicat *Solidarnosc* en Pologne dès 1981.

Pour favoriser l'établissement d'une démocratie locale et régionale au sein de ces nouveaux Etats, la CPLRE souhaite obtenir le statut de troisième pilier institutionnel du Conseil de l'Europe après le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. La CPLRE s'appuie alors sur une déclaration du Comité des Ministres à Lisbonne en mars 1990 dans laquelle il souhaitait qu'elle joue un rôle de « forum de dialogue et de débat politique »³⁸ dans la nouvelle architecture européenne. La CPLRE adopte en complément une résolution³⁹ proposant des modifications de son statut, dans laquelle elle considère comme une « anomalie » le fait d'être encore perçue par les Etats comme un « comité d'experts », et souhaite être renommée « Assemblée européenne des autonomies locales et régionales ». Cette résolution suggère également la nécessité d'instaurer une deuxième chambre, représentative des régions, au sein de la CPLRE.

La CPLRE réitère en 1992 sa demande de renforcement du rôle politique des régions et reproche aux Etats d'accorder de l'autonomie aux pouvoirs locaux et régionaux mais sans moyens financiers⁴⁰. Elle bénéficie du soutien de la Secrétaire Générale, Catherine Lalumière, ainsi que de l'Assemblée parlementaire, qui dès 1985, adoptait une recommandation⁴¹ relative à un renforcement de la présence régionale au sein de la CPLRE, afin de demander aux Etats membres de composer leurs délégations nationales équitablement entre pouvoirs régionaux et pouvoirs locaux. L'Assemblée se prononce également en faveur des réformes demandées par la CPLRE, « à condition que la CPLRE reste dans son domaine de compétence »⁴², pour sans doute ne pas empiéter sur ses propres domaines de compétence.

Les Espagnols ont joué un grand rôle pour renforcer la CPLRE, ce qui, venant d'un Etat très décentralisé, n'est sans doute pas un hasard. En effet, une réunion informelle s'est tenue à Paris le 7 novembre 1992 entre les quatre présidents⁴³ de l'Assemblée parlementaire, l'espagnol Miguel Angel Martinez, de la CPLRE, le suédois Bengt Mollstedt, du *CCRE*, l'espagnol Pasqual Maragall (maire de Barcelone), de l'*ARE*, le nationaliste catalan Jordi Pujol (président de la Généralité de Catalogne). Un difficile compromis a pu être trouvé entre l'*ARE* et le *CCRE*, sur l'équilibre des pouvoirs locaux et des pouvoirs régionaux au sein de la

³⁸ Résolution 223(1991) de la CPLRE.

³⁹ Résolution 224(1991) de la CPLRE.

⁴⁰ Résolution 235(1992) de la CPLRE.

⁴¹ Recommandation 1021(1985) de l'Assemblée parlementaire.

⁴² Avis n°159 (1991) et 164 (1992) de l'Assemblée parlementaire.

⁴³ Muriel Imhoff, *Le Congrès des PLRE et la démocratie locale en Europe centrale et orientale (1990-1996)*, Mémoire de DEA soutenu en 1997 à l'institut des hautes études européennes de Strasbourg, sous la direction de Mme Marie-Thérèse Bitsch – p.65

révision statutaire, avec la décision de créer deux chambres, une pour les régions et une pour les pouvoirs locaux.

Le fait que les présidents de l'*ARE* et du *CCRE* soient tous deux catalans a dû faciliter les tractations, et montre aussi que les nationalistes régionaux comme Jordi Pujol ont su investir toutes les possibilités de lobbying que leur offraient les associations de pouvoirs locaux et régionaux. M. Maragall, à la tête du parti socialiste catalan, devient également président de la Généralité de Catalogne de 2003 à 2006, et succède à Jordi Pujol. Il est l'auteur, en 2005, d'un projet de nouveau statut d'autonomie reconnaissant la Catalogne comme une nation à part entière, approuvé à une large majorité par le Parlement catalan.

L'idée des deux chambres est validée⁴⁴ par la CPLRE qui soumet une proposition de statut aux chefs d'Etats et de gouvernement avant le sommet de Vienne en octobre 1993. Dans sa proposition, la CPLRE opte finalement pour le nom plus neutre de « Chambre des pouvoirs locaux et régionaux », craignant certainement que l'idée initiale « d'Assemblée européenne des autonomies locales et régionales » ne déplaise à certains Etats unitaires.

2.2 La création d'un « Congrès » à deux chambres en 1994, une montée en puissance des pouvoirs locaux et régionaux ?

Le feu vert est donné par les chefs d'Etats et de gouvernement dans la Déclaration de Vienne adoptée le 9 octobre 1993. Le Comité des Ministres se charge donc de mettre au point une résolution statutaire, sous la pression d'un lobbying permanent de l'*ARE*, décrit par le directeur exécutif du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, M. Ulrich Bohner :

« Dans la lutte pour obtenir une chambre des régions, l'*Assemblée des Régions d'Europe* a joué un rôle très important en s'associant avec les gouvernements, qui sont les décideurs au Conseil de l'Europe, et notamment avec les ministères des Affaires étrangères, qui sont les exécutifs. »⁴⁵

Le soutien des associations de pouvoirs locaux et régionaux comme l'*ARE* et le *CCRE* à la CPLRE est facilité par le cumul de fonctions de leurs membres. Ainsi Jacques Chaban-Delmas, fondateur et premier président de la Conférence, devient président de la section française du *CCRE* de 1986 à 1997. Le français Lucien Sergent, président de la CPLRE en 1991 et 1992 et également secrétaire général de la section française du *CCRE*. Le président du

⁴⁴ Résolution 242 (1993) de la CPLRE.

⁴⁵ Entretien avec M. Ulrich Bohner le 13 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

Congrès de 1996 à 1998, le suisse Claude Haegi, est également vice-président de l'*ARE*. Le président de la Chambre des régions du Congrès de 1996 à 1998, le belge Jean-Claude Van Cauwenberghe, est également vice-président du *CCRE*. L'actuel président du Congrès, le suédois Halvdan Skard, et aussi membre du comité directeur du *CCRE*. Ce cumul de fonction renforce donc les liens entre associations de pouvoirs régionaux et locaux avec la Conférence, puis le Congrès, et permet ainsi à ces associations de faire passer plus facilement leurs revendications auprès du Conseil de l'Europe.

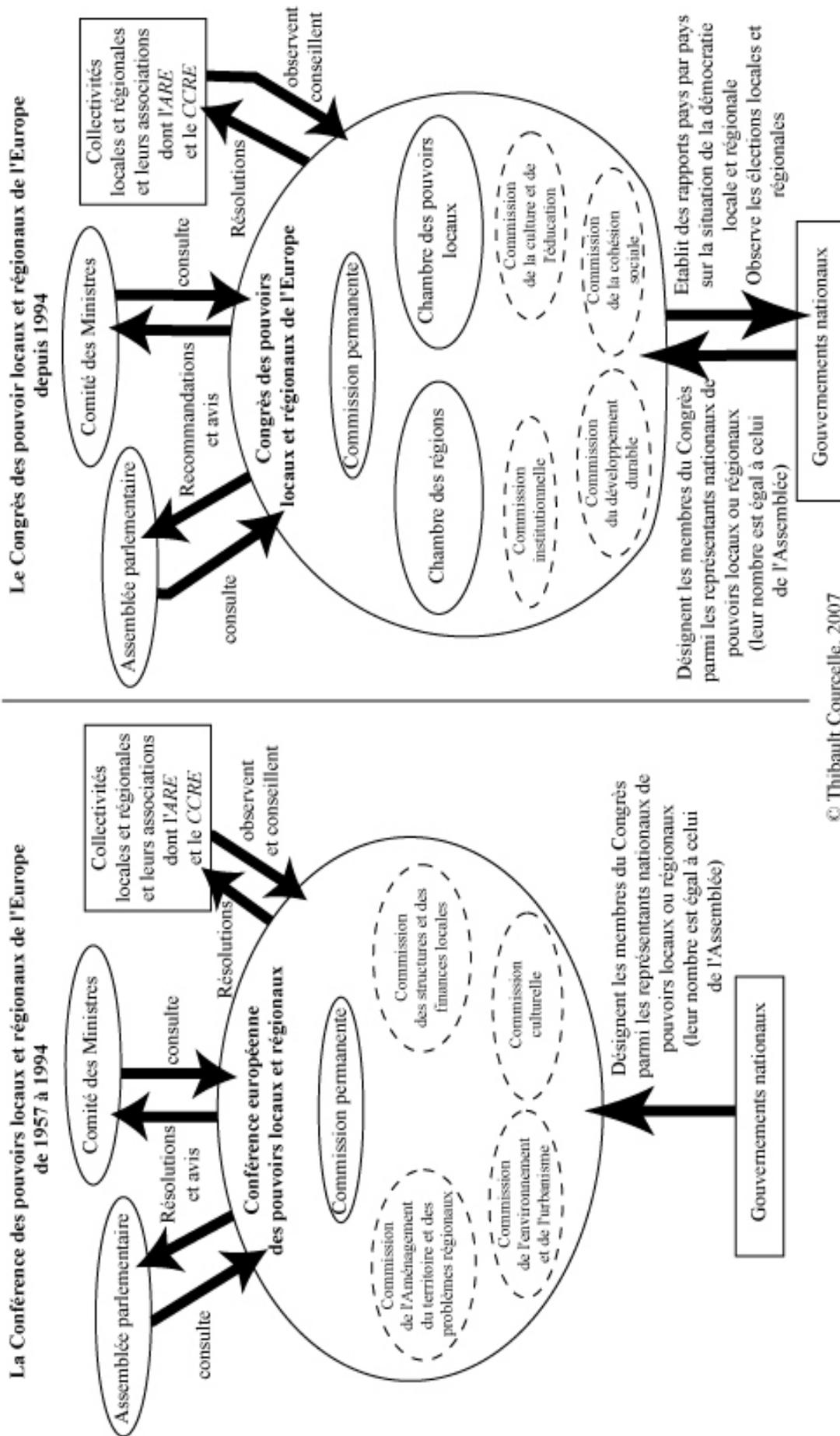
Le Comité des Ministres adopte finalement, en 1994, une résolution statutaire⁴⁶ instituant le « Congrès des pouvoirs locaux et régionaux » (ci-après dénommé le Congrès PLRE), composé de deux chambres, une pour les régions, l'autre pour les pouvoirs locaux **[Voir schéma]**. Le terme de « Congrès » a été préféré à celui d'« Assemblée » ou de « Chambre », car c'est un terme généralement employé pour désigner la réunion des membres des deux chambres d'un Parlement, qui correspond bien à la réunion des membres des deux chambres des collectivités territoriales. La Secrétaire Générale Catherine Lalumière inaugure donc le nouveau Congrès PLRE le 31 mai 1994.

Contrairement à la CPLRE qui adoptait des résolutions et avis au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, le Congrès PLRE adopte des recommandations et avis à ces deux instances. Les résolutions ne s'adressent plus qu'à l'ensemble des collectivités territoriales. Il adopte également des avis sur l'adhésion de nouveaux Etats membres, qui complètent ceux de l'Assemblée.

Malgré le changement de statut et de dénomination, il convient de remarquer que le budget du Congrès PLRE augmente peu. La CPLRE en 1978 n'était dotée que de 1,7 million de francs (soit 806 000 euros en 2007 selon l'INSEE), soit 1% du budget total du Conseil, ce budget passe à 4,7 millions de francs (soit 1 million d'euros) à la veille de la chute du Mur de Berlin en 1989, mais ne représente toujours qu'1% du total du Conseil. En 1995, il est de 12,6 millions de francs (2,3 millions d'euros), mais en proportion, ne représente qu'1,6% du total du Conseil la même année. Il augmente légèrement après l'adhésion de la Russie (et ses nombreuses collectivités territoriales!) pour dépasser les 6 millions d'euros en 2007, ce qui équivaut à 3% du budget général du Conseil de l'Europe. Cette faible évolution montre les limites consenties par le Comité des Ministres à la représentation des pouvoirs locaux et régionaux, alors que le nombre de collectivités territoriales représentées par le Congrès PLRE, plus de 200 000, est impressionnant.

⁴⁶ Résolution (94) 3 du Comité des Ministres.

La différence de fonctionnement entre la Conférence et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe



II – Des représentations variées de la frontière et des relations centre/périphérie qui se concrétisent par l’adoption de conventions.

La véritable influence de la CPLRE, puis du Congrès PLRE, se mesure à la fois au nombre de textes conventionnels qu’ils ont fait adoptés par le Comité des Ministres, ainsi que par la ratification et le respect de ces textes par les Etats membres. C’est en 1980, soit vingt-trois ans après son institution en 1957, qu’a été adopté le premier texte émanant de la Conférence : « la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ». Par la suite, six autres traités ont été adoptés à l’initiative de la CPLRE ou du Congrès, dont la fameuse « Charte européenne de l’autonomie locale » en 1985. Comment la CPLRE, simple organe consultatif, a-t-elle pu faire passer des textes contraignant pour la souveraineté des Etats membres au Comité des Ministres ?

Des représentations, abordées dans la première partie de ce chapitre, ont savamment été développées et diffusées au sein de la CPLRE, puis du Congrès PLRE, sur ce qu’est une frontière, perçue comme une « cicatrice de l’histoire » qu’il faut surmonter, et les dynamiques locales et régionales présentées comme « allant de soi », faisant progresser une sorte de « démocratie participative ». L’Etat étant décrit comme néfaste à leurs développements lorsqu’il concentre tous les pouvoirs, ses prérogatives sont donc constamment contestées.

1 – Des jumelages intercommunaux à la coopération transfrontalière, une remise en question des relations interétatiques.

1.1 Le développement des jumelages et échanges entre communes européennes encouragé par le Conseil de l’Europe.

Les jumelages entre communes européennes sont une mesure emblématique de l’intégration européenne et de la multiplication des échanges entre Européens. La plupart des communes apposent fièrement sur leurs axes d’entrée routière la ou les communes avec lesquelles elles sont jumelées. De nombreux échanges de personnes sont organisés dans divers cadres (scolaire, sportif...etc.).

Ces jumelages ont été créés par le *Conseil des Communes d’Europe* et parrainés par le Conseil de l’Europe dès 1951, afin de contribuer à la propagation de l’idée européenne, et

accélérer la réconciliation, surtout entre la France et l'Allemagne. Un rapport de la Commission des pouvoirs locaux de l'Assemblée consultative fait le point sur le développement des échanges intermunicipaux en 1961. Il souligne le développement des jumelages et l'essor « prodigieux » des échanges de personnes qu'ils ont rendu possible au cours des années 1950, avec en annexe une liste comptabilisant plus de 450 jumelages de villes européennes de pays différents sous l'égide du Conseil de l'Europe. L'Assemblée consultative adopte, sur la base de ce rapport, une résolution⁴⁷ dans laquelle elle propose l'adoption « d'un plan de développement des échanges européens intermunicipaux » et demande une augmentation des moyens financiers pour réaliser ce plan. La Conférence européenne des pouvoirs locaux appuie cette initiative et constate :

« [...] que les échanges de personnes entre collectivités locales des pays d'Europe contribuent considérablement à faire pénétrer dans la vie locale la conscience d'une communauté européenne »⁴⁸

A partir de 1989, la CEE a mis en place un programme d'aide aux actions de jumelage sur décision du Parlement européen, afin de financer une partie des échanges de populations, ainsi que divers séminaires, conférences...etc. L'UE finance aujourd'hui une partie des projets inscrits dans le cadre de jumelages à hauteur de 1000 à 50 000 euros par commune jumelée, couvrant au maximum les deux tiers des dépenses.

Cette politique de jumelage est un véritable succès pour le Conseil de l'Europe et l'UE, car en 2007, on comptabilise plus de 30 000 liens de jumelage entre communes européennes. Au-delà d'une meilleure pénétration de l'esprit européen à l'échelle communale, les échanges et coopérations réalisés par ces jumelages ont également permis aux communes d'échanger leurs expériences, et de redéfinir parfois leurs besoins et leurs revendications vis-à-vis de leurs Etats respectifs.

1.2 L'adoption d'une convention pour favoriser la coopération transfrontalière.

La coopération transfrontalière trouve ses origines dans les années 1960 en dehors des institutions communautaires. Il s'agit, au départ, d'initiatives locales entre des zones ou des régions culturellement proches, notamment entre l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique. Le

⁴⁷ Résolution 211 (1961) de l'Assemblée parlementaire.

⁴⁸ Résolution 29 (1962) de la Conférence.

Conseil de l'Europe s'intéresse aussitôt à ces initiatives, notamment par le biais de la Conférence européenne des pouvoirs locaux dès 1960 :

« Ces contacts régionaux suprafrontaliers basés sur des données historiques, économiques, sociales ou culturelles ne peuvent qu'encourager la pensée européenne ;
[...] La Conférence voit avec sympathie se développer en plusieurs endroits de l'Europe un régionalisme dépassant les frontières ;
Décide de soutenir semblable initiative »⁴⁹

La Conférence souhaite également que ce « régionalisme dépassant les frontières »⁵⁰ soit financé par le fonds culturel du Conseil de l'Europe avec des moyens conséquents. L'Assemblée consultative soutient également toutes ces initiatives où la coopération transfrontalière est présentée comme le moyen de remédier aux problèmes liés à la situation frontalière d'une région et recommande⁵¹ au Comité des Ministres toute une liste de domaines qui pourraient se prêter à des accords transfrontaliers, et aux Etats de « faire disparaître les obstacles éventuels à la coopération frontalière des pouvoirs locaux »⁵².

En 1971, une dizaine de régions frontalières allemandes, néerlandaises et belges se réunissent et créent l'*Association des régions frontalières européennes (ARFE)* à Bonn. Si cette association est essentiellement germanique à l'origine, c'est à la fois parce que les Länder disposent de prérogatives considérables, mais également certainement en raison des revendications territoriales anciennes entre l'Allemagne et la plupart de ses voisins (régions des Sudètes en Tchécoslovaquie, de la Silésie en Pologne, de l'Alsace-Lorraine en France et les cantons d'Eupen et de Saint-Vith en Belgique). Dans cette perspective, la coopération transfrontalière est un moyen de renouer des liens entre ces régions et leur « mère patrie »⁵³.

L'*ARFE* fait donc du lobbying auprès du Conseil de l'Europe, notamment pour la préparation et l'organisation de deux conférences européennes des régions frontalières par le Conseil de l'Europe tenues à Strasbourg en 1972 et à Innsbruck en 1975. Ce lobbying est facilité par les rapports qu'entretiennent certains présidents allemands de l'*ARFE* avec l'Assemblée parlementaire. Ainsi, le président de l'*ARFE* de 1979 à 1983, Wolfgang Schäuble, est également membre de l'Assemblée de 1975 à 1985 ; et son successeur, le

⁴⁹ Résolution 15 (1960) de la Conférence.

⁵⁰ Résolution 16 (1960) de la Conférence.

⁵¹ Recommandation 470 (1966) de l'Assemblée parlementaire.

⁵² Résolution (74)8 du Comité des Ministres.

⁵³ Pierre Hillard, chapitre 2 : « L'Europe minée par la régionalisation allemande » et chapitre 15 : « Comment les instances européennes s'y prennent pour dynamiser les frontières », *In* : *La décomposition des nations européennes*, Paris : Editions François-Xavier de Guibert, 2005 – pp.17 à 22 et pp.67 à 69.

président de l'*ARFE* de 1984 à 1996, Karl Ahrens, est Président de l'Assemblée parlementaire de 1983 à 1986.

Suite au lobbying permanent de l'*ARFE*, le Conseil de l'Europe organise la première réunion des ministres européens responsables des collectivités locales, à Paris en novembre 1975, au cours de laquelle les ministres proposent la préparation d'une « convention-cadre européenne ». Celle-ci est élaborée par le « Comité de coopération pour les questions municipales et régionales » du Comité des Ministres et reçoit le soutien de l'Assemblée parlementaire⁵⁴ et de la CPLRE. Pour la CPLRE, les frontières « hier, cicatrices de l'histoire, doivent devenir le point de rencontre des nations »⁵⁵. Cette représentation de la frontière comme « cicatrice de l'histoire » est forte puisqu'une cicatrice est, par définition, une trace provenant d'une blessure que l'on cherche à cacher ou à faire disparaître. La frontière est donc perçue de manière négative comme quelque chose d'injuste qu'il faut surmonter.

Cette représentation provient directement de la philosophie de l'*ARFE*, qu'elle a notamment développé dans sa propre « charte européenne de la coopération frontalière et transfrontalière » adoptée en 1981 :

« [...] Aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles, l'Etat national prit une place dominante dans la région. Les nouvelles frontières de ces Etats nationaux, souvent définies par des guerres, traversaient fréquemment, comme des « cicatrices de l'histoire », des territoires historiques européens, leurs régions et groupes de population. Ceux-ci n'ont cependant pas cessé d'exister.

[...] L'objectif de la coopération dans les régions frontalières et transfrontalières n'est donc pas d'instituer un nouveau niveau administratif, mais bien de développer des structures de coopération, des procédures et des instruments permettant la suppression des obstacles et des facteurs de séparation ainsi, au bout du compte, que le dépassement du concept de frontière et la réduction de celle-ci à une simple frontière administrative. »⁵⁶

Les frontières étatiques sont donc présentées comme illégitimes car plus récentes que les « territoires historiques européens » qu'elles séparent comme des « cicatrices de l'histoire ». La représentation est tellement forte que la conclusion de dépasser le concept de frontière pour n'en faire qu'une « simple frontière administrative » apparaît logique. Pourtant, si la frontière est le produit d'une évolution sociale et historique qui a souvent été l'objet de nombreux conflits, c'est aussi un instrument de contrôle et de domination qui fixe les rapports de force. Pour M. Pierre Hillard, professeur d'histoire-géographie, qui dénonce le risque de

⁵⁴ Recommandations 784 (1976) et 802 (1977) de l'Assemblée parlementaire.

⁵⁵ Résolution 90 (1977) de la Conférence des PLRE.

⁵⁶ Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières de l'*ARFE* adoptée en 1981, puis modifiée en 1995 et 2004 : http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta_Final_071004.fr.pdf - pp.3, 4 et 8.

création d'une Europe des ethnies à travers divers articles et deux essais⁵⁷, les intérêts qui motivent l'ARFE sont plus liés à ceux des nationalistes régionaux qu'à ceux des régions frontalières, d'autant que le président de l'ARFE de 1996 à 2004, Joan Vallvé, est un nationaliste catalan membre du parti *Convergence et Union* (alors dirigé par Jordi Pujol).

Il est donc compréhensible que les Etats membres du Conseil de l'Europe n'aient pas laissé passer de telles représentations, remettant en cause l'un des symboles les plus forts de leur souveraineté, lors de l'adoption de la « Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales »⁵⁸ le 21 mai 1980 à Madrid (couramment appelée « Convention de Madrid »). L'adoption d'une convention-cadre est moins contraignante qu'une convention, car les conventions-cadres se bornent à énoncer un certain nombre de « dispositions programmes » fixant des objectifs que les Etats s'engagent à atteindre. Même si une « convention-cadre » n'est pas définie en droit international, celle-ci peut être comparée, en droit français, avec la « loi-cadre » qui se borne à poser des principes généraux et laisse au gouvernement le soin de les développer. Leur mise en œuvre est assurée essentiellement par des mesures nationales ou par des accords bilatéraux.

1.3 Bilan de la coopération transfrontalière depuis l'adoption de la Convention-cadre.

La Convention-cadre de Madrid a pour but d'encourager et de faciliter la conclusion d'accords entre régions et communes, de part et d'autre d'une frontière, dans les limites de leurs compétences. Ces accords peuvent concerner le développement régional, la protection de l'environnement, l'aménagement d'infrastructures et de services publics, la création de syndicats ou d'association de collectivités locales transfrontalières. La Convention-cadre de Madrid offre aussi une gamme d'accords modèles aux collectivités locales et régionales. En la ratifiant, les Etats s'engagent à éliminer les difficultés de tout ordre pouvant entraver la coopération transfrontalière.

Une bonne majorité d'Etats membres du Conseil ratifient rapidement la Convention-cadre. En 2008, seuls les micro-Etats (Andorre, Malte, Saint-Marin) ne l'ont pas ratifiés sans doute pour ne pas perdre de souveraineté au profit de collectivités des grands Etats voisin ;

⁵⁷ Pierre Hillard, *La décomposition des nations européennes*, Paris : Editions François-Xavier de Guibert, 2005 – 192p ; et *Minorités et régionalismes dans l'Europe Fédérale des Régions : Enquête sur le plan allemand qui va bouleverser l'Europe*, Paris : Editions François-Xavier de Guibert, 2001 (4^{ème} éd. 2004) – 422p.

⁵⁸ Traité n°106 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/106.htm>

ainsi que certains Etats en conflit larvé avec leurs voisins (Chypre, la Grèce, l'ARYM, la Serbie, l'Estonie).

Deux protocoles additionnels à la Convention-cadre de Madrid ont été apportés par le Comité des Ministres suite à des résolutions⁵⁹ de la CPLRE. Le premier en 1995, afin de reconnaître, sous certaines conditions, le droit des collectivités territoriales à conclure des accords de coopération transfrontalière, et le second en 1998, afin d'autoriser les pouvoirs publics de régions non contiguës à pouvoir conclure des accords transfrontaliers. Un tiers seulement des Etats membres ont ratifié ces deux protocoles (dont la France), même si bon nombre d'articles ne sont pourtant pas obligatoires. Dans les Etats qui ont ratifié le premier protocole, seulement huit ont, par exemple, autorisé l'application de l'article 5 faisant de l'organisme de coopération transfrontalière un organisme de droit public dont les actes ont la même valeur juridique que ceux d'un Etat.

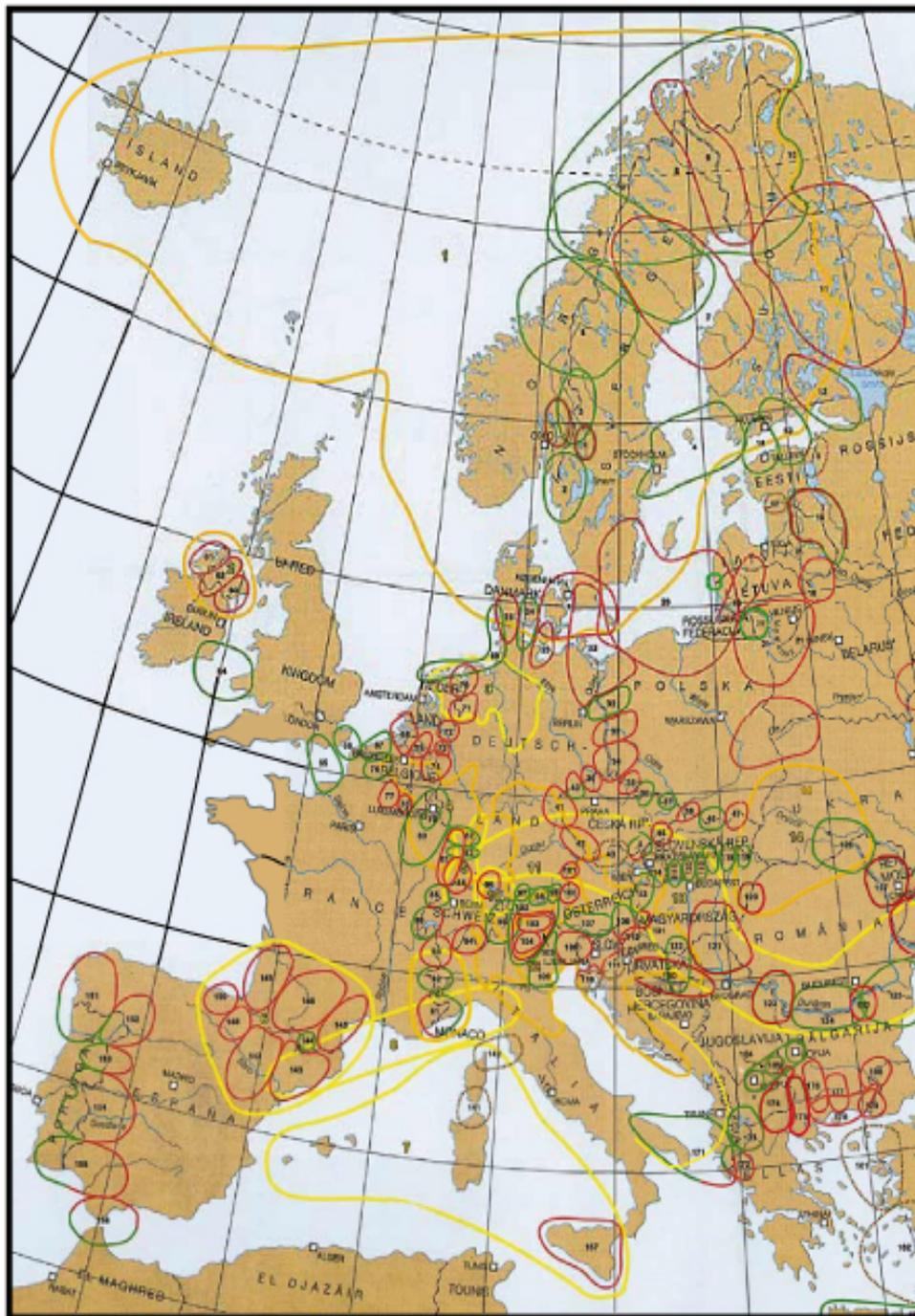
Plusieurs traités bilatéraux entre Etats ont pu être signés grâce aux dispositions de la Convention-cadre de Madrid, comme l'Accord d'Isselburg-Anholt en 1991 entre l'Allemagne et les Pays-Bas ou le Traité de Bayonne en 1995 entre l'Espagne et la France. Pour mettre en place des réseaux transfrontaliers cohérents et fonctionnels, divers partenariats se sont noués, par une politique volontariste de regroupement et de coalition et par la multiplication des échanges entre les acteurs concernés, privés ou publics, par le biais de rencontres, conférences et concertations sur des projets communs.

En 1988, la CEE s'appuie sur la Convention-cadre de Madrid pour développer les programmes INTERREG au sein du FEDER, sous forme d'aides régionales aux zones frontalières qui développent des projets communs. Le premier programme INTERREG de 1988 à 1993 est doté de 800 millions d'écus, le deuxième de 1994 à 1999 de 2,4 milliards d'écus, et le troisième de 2000 à 2006 de 4,9 milliards d'euros. Ces programmes INTERREG, par la manne financière qu'ils représentent, ont considérablement développé la coopération transfrontalière.

En 2008, pratiquement toutes les zones frontalières, exceptées celles d'Etats insulaires comme la Grande-Bretagne, participent à la coopération transfrontalière **[Voir carte]**. La dimension symbolique de ces coopérations transfrontalières est généralement beaucoup plus forte que leur poids politique réel, car elles ne représentent en général qu'une faible part du budget des collectivités régionales et locales et les institutions transfrontalières créées ne sont pas en mesure de les remplacer.

⁵⁹ Résolutions 227 (1991) et 248 (1993) de la CPLRE relatives aux relations extérieures des collectivités territoriales et sur la coopération interterritoriale.

La coopération transfrontalière en Europe en 2002



1000 km

Les différents types de coopération :

-  Coopération transfrontalière entre régions membres de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE)
-  Coopération transfrontalière entre régions non membres de l'ARFE
-  Coopération transfrontalière couvrant de grands espaces

Source : Assemblage de plusieurs cartes provenant du site de l'Association des régions frontalières européennes : <http://www.aebr.net/>

2 – Une nouvelle organisation territoriale du pouvoir prônée par le Conseil de l'Europe avec la promotion de l'autonomie locale.

2.1 La remise en question des Etats centralisés par l'adoption d'une charte.

Dès 1953, dans le cadre des « Etats généraux des communes d'Europe », organisé par le *Conseil des Communes d'Europe*, réunissant à Versailles du 16 au 18 octobre des milliers de maires et d'élus locaux provenant de seize Etats européens, dont Jacques Chaban-Delmas, Paul-Henri Spaak et Edouard Herriot (président de la section française du *CCE*), une « Charte européenne des libertés communales » fut adoptée. Cette charte fixe les conditions nécessaires à l'exercice des libertés locales et souhaite voir inscrire ces conditions dans les Constitutions des pays européens. Dès son préambule, les congressistes dressent un constat alarmant : « les droits des communes sont aujourd'hui en péril et même anéantis en certains lieux »⁶⁰, sans préciser en quels lieux ces droits ne seraient pas respectés, alors que tous les congressistes proviennent d'Etats démocratiques d'Europe occidentale.

Les auteurs de la charte souhaitent également, en cas d'« empiètement des libertés locales par les pouvoirs centraux », avoir la possibilité de recours devant des organismes juridictionnels européens indépendants. Les congressistes tentent donc, par cette charte, d'influer sur le cours de la construction européenne balbutiante.

La Conférence des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe, dès sa première session en 1957, rend un avis⁶¹ qui conforte les principes de la charte : défense des libertés locales et création d'une institution chargée de les surveiller.

Celle-ci est soutenue par l'Assemblée consultative qui adopte une directive⁶² afin de charger sa commission juridique d'envisager une nouvelle convention ou un protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), destiné à assurer la défense et le développement de l'autonomie locale. Sur la base du rapport de la commission juridique, l'Assemblée adopte l'année suivante une recommandation dans laquelle elle propose d'inclure deux articles concernant l'autonomie locale avec « droit de recours effectif devant une instance nationale » au sein d'un protocole à la CEDH. Pour appuyer cette revendication, l'Assemblée cherche à légitimer les collectivités locales par rapport aux Etats :

⁶⁰ La charte européenne des libertés communales est téléchargeable sur le site français du *CCRE* : <http://www.afccre.org/fr/article.asp?id=1305>

⁶¹ Avis n° 6 (1957) de la Conférence.

⁶² Directive 160 (1960) de l'Assemblée parlementaire.

« Considérant que la structure politique de la civilisation européenne, ainsi que ses libertés fondamentales ont leurs racines les plus anciennes et les plus solides dans les autonomies locales ;

Considérant que la contribution des collectivités locales au bon fonctionnement de l'Etat démocratique est essentielle et que cette contribution ne peut s'effectuer que dans le cadre d'une large autonomie. »⁶³

Dans cette représentation, les collectivités locales auraient toutes les vertus démocratiques grâce à leur ancienneté sur les Etats-nation. Sans doute que l'Assemblée fait ici référence aux premières cités grecques instituant la démocratie à partir du V^{ème} siècle avant notre ère, mais elle ne définit cependant pas sa conception d'une « large autonomie ».

Malgré le soutien de l'Assemblée aux revendications de la Conférence des pouvoirs locaux, le Comité des Ministres refuse d'inclure l'autonomie locale dans un protocole à la CEDH, car la Convention énumère les droits de l'homme en tant qu'individus et ne concerne pas ceux des collectivités humaines. La Conférence, très mécontente de cette décision, la conteste lors de sa 4^{ème} session en 1962 :

« L'argument sur lequel se fonde cette décision négative du Comité des Ministres manque de force convaincante. La Convention européenne des droits de l'homme a pour but de garantir les droits et les libertés non pas de l'individu abstrait, mais de la personne humaine vivant au sein d'une société, la société démocratique, et de communautés et collectivités naturelles diverses, dont l'existence et le respect sont essentiels à la véritable démocratie.

[...] Sans aucun doute, les collectivités locales autonomes, communautés naturelles antérieures à l'Etat, sont-elles parmi les communautés dont les droits et libertés devraient être sauvegardés pour assurer la protection nécessaire de l'individu contre les tendances totalitaires innées à tout pouvoir étatique. »⁶⁴

Cette dernière représentation, présentée sur un ton revanchard, qui confère à tout pouvoir étatique des « tendances totalitaires » dont il faudrait protéger les individus par un renforcement de l'autonomie locale est extrêmement forte. On comprend dès lors que les Etats aient été si réticents à accepter un traité international sur l'autonomie locale et plus encore à créer une institution chargée de veiller au respect de cette autonomie, puisqu'une institution européenne représentative des pouvoirs locaux, que les Etats ont eux-mêmes créés, les disqualifie. On peut également légitimement se demander quelles peuvent être les conséquences de la diffusion, par une institution européenne, d'une telle représentation sur les relations entre collectivités territoriales et l'Etat auxquelles elles appartiennent. Pourquoi ne pas empiéter sur les prérogatives d'un Etat puisque celui-ci n'est pas aussi légitime et démocratique que les communes et risque de faire mauvais usage de ses pouvoirs ?

⁶³ Recommandation 295 (1961) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁴ Avis 15(1962) de la Conférence.

L'Assemblée consultative « appuie pleinement les revendications formulées dans l'Avis n°15 de la Conférence européenne des pouvoirs locaux »⁶⁵. Mais ce soutien ne suffit pas à convaincre le Comité des Ministres. La Conférence adopte alors un tout autre ton et réduit ses ambitions à la baisse en demandant simplement au Comité des Ministres une « déclaration de principe » de celui-ci en faveur de l'autonomie locale⁶⁶ en 1966 et réitère sa demande en 1968. Cette demande est toujours soutenue⁶⁷ par l'Assemblée qui propose au Comité des Ministres un texte de « Déclaration de principes sur l'autonomie locale »⁶⁸. Le Comité des Ministres montre son indifférence au lobbying mené conjointement par la Conférence des pouvoirs locaux et l'Assemblée en ne répondant pas à leurs revendications.

La Conférence, bien décidée à voir aboutir ses réclamations, profite d'une conférence des ministres européens responsables des collectivités locales à Lugano en Suisse en octobre 1982, pour présenter, l'année précédente, un projet de « Charte européenne de l'autonomie locale »⁶⁹, avec le soutien de l'Assemblée⁷⁰. Le projet de Charte prévoit que les principes d'autonomie locale s'appliquent à la fois aux « entités locales de bases », ainsi qu'aux « entités territoriales de niveau intermédiaire ou régional ». Ces principes mettent la subsidiarité en avant, même si ce terme n'apparaît pas encore, où les compétences des collectivités locales doivent être les plus larges possibles et « L'exercice des responsabilités publiques doit incomber de préférence aux autorités qui sont les plus proches des citoyens ».

Finalement, la persévérance de la Conférence et de l'Assemblée, une forte mobilisation des associations de pouvoirs locaux, ainsi que des militants européens de la cause de l'autonomie locale et de la décentralisation, brisent les résistances du Comité des Ministres, d'autant plus que la plupart des Etats européens ont tous réformés leur système sur les voies de la décentralisation ou de la fédéralisation. Suite aux conclusions favorables à la Charte d'une nouvelle conférence des ministres européens responsables des collectivités locales à Rome en 1984, le Comité des Ministres adopte la « Charte européenne de l'autonomie locale »⁷¹ en 1985, en reprenant la plupart des éléments du projet de charte de la CPLRE. Elle impose aux Etats d'appliquer des règles garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales.

⁶⁵ Résolution 234 (1962) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁶ Résolution 54 (1966) et Résolution 64 (1968) de la Conférence.

⁶⁷ Résolution 410 (1969) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁸ Recommandation 615 (1970) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁹ Résolution 126 (1981) de la Conférence.

⁷⁰ Recommandation 960 (1983) de l'Assemblée parlementaire.

⁷¹ Charte européenne de l'autonomie locale : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/122.htm>

Le terme de « charte » n'est pas anodin. S'il n'a pas de signification juridique spécifique et est généralement utilisé de manière symbolique, il a, dans le cadre du Conseil de l'Europe, la particularité de permettre aux Etats de sélectionner les engagements auxquels ils entendent souscrire. Les Etats qui ratifient la Charte s'engagent donc à se considérer comme liés par au moins vingt paragraphes de celle-ci, dont une dizaine sont à choisir parmi un « noyau dur » de paragraphes.

La plupart des Etats ratifient rapidement la Charte puisque celle-ci entre en vigueur dès 1988, à l'exception des micro-Etats comme Andorre, Monaco et Saint-Marin, de la Serbie et du Monténégro, et, jusqu'en 2007, de la France. Pour les micro-Etats, la Charte est inutile, puisqu'ils sont tout à la fois « Etat » et « collectivité locale » et disposent de larges prérogatives.

Le cas de la France est un peu spécial, puisque c'est le dernier grand Etat européen à avoir ratifié la Charte, après l'avoir pourtant signée dès 1985. La ratification a en effet été interrompue en 1991 à la suite d'un avis défavorable du Conseil d'Etat qui arguait de l'incompatibilité du texte avec la tradition institutionnelle de la France et relevait certaines ambiguïtés pouvant, selon lui, être source de revendications ou de contentieux. Elle n'a été relancée qu'à la faveur des réformes sur la décentralisation lancée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin entre 2002 et 2004. Pourquoi la France a-t-elle attendu 22 ans pour ratifier la Charte ? Daniel Goulet, rapporteur de la commission des affaires étrangères du Sénat, avance quelques explications, lors du débat au Sénat sur sa ratification en 2006 :

« Le terme « autonomie » est associé dans notre langue - nous avons eu un débat sur ce point au sein de la commission des affaires étrangères - à la capacité de légiférer. Or la Charte ne prévoit rien de tel et définit ce terme comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales de régler et de gérer dans le cadre de la loi une part importante des affaires publiques ». Il s'agit bien là de la libre administration des collectivités territoriales.

[...] Plutôt que la marque d'un jacobinisme persistant qui serait démenti par les faits, il faut voir dans cet avis [du Conseil d'Etat en 1991] la manifestation d'une réticence profonde de notre pays à subir une influence extérieure en matière institutionnelle et administrative. »⁷²

Cette lenteur s'explique donc par une question d'interprétation sémantique sur l'intitulé même de la Charte et surtout parce que la France souhaite conserver toute sa souveraineté en matière institutionnelle. Ce fut aussi l'une des raisons qui expliqua la lenteur de la France dans la ratification de la CEDH (Chapitre III).

⁷² Compte-rendu intégral des débats du Sénat, séance du 16 janvier 2006 : <http://www.senat.fr/seances/s200601/s20060117/s20060117002.html#section532>

2.2 Une pression constante sur les Etats membres, particulièrement renforcée en ex-Yougoslavie.

La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) s'estime très satisfaite de l'adoption de la Charte qui vient « couronner son travail préparatoire »⁷³, et se charge d'exercer un monitoring sur « l'application pratique » de la charte dans tous les Etats, qu'ils l'aient ou non ratifiés. La CPLRE continue également son lobbying auprès du Comité des Ministres, dans plusieurs résolutions⁷⁴, pour qu'il invite la CEE à ratifier la Charte, et pour que les collectivités locales disposent de plus de moyens financiers. Les pays scandinaves sont alors présentés comme modèles à suivre pour les autres Etats :

« Les expériences des pays scandinaves s'inscrivent dans la tendance vers une plus grande décentralisation qui a pour objectif une efficacité de gestion accrue, une diminution et un meilleur contrôle des dépenses et une plus grande participation du citoyen, alors que, dans d'autres pays, des mesures sont prises pour un contrôle plus étendu des dépenses publiques ayant comme conséquence des restrictions supplémentaires à l'autonomie locale.

[...] La commune de demain fonctionnera davantage comme une entreprise plutôt que comme une administration, avec une notion de rentabilité qui ne doit pas ignorer le concept d'intérêt général. »⁷⁵

Cette représentation de ce que devra être le fonctionnement de la commune « comme une entreprise plutôt que comme une administration » est révélatrice des changements de société qui s'opèrent avec le renforcement du Marché commun européen dans le cadre de la mondialisation qui renforce la concurrence entre territoires, et notamment territoires locaux. Le critère de « rentabilité » des communes devient donc un nouveau prétexte pour revendiquer une plus large autonomie.

Le lobbying de la CPLRE sur les Etats membres pour qu'ils ratifient la Charte s'intensifie au début des années 1990 avec l'organisation d'une « conférence sur la Charte européenne de l'autonomie locale » à Barcelone en janvier 1992. Une déclaration finale est adoptée lors de la conférence où la CPLRE demande l'instauration d'un « système permettant de suivre l'application de la charte dans les différents pays qui l'ont ratifiée »⁷⁶, revendication soutenue par l'Assemblée⁷⁷.

Suite à la chute du Mur de Berlin, la CPLRE a su accroître son influence au sein du Conseil de l'Europe, notamment par l'observation des élections locales au sein des Etats

⁷³ Résolution 159 (1985) de la Conférence.

⁷⁴ Résolutions 187 (1988), 194 (1988) et 198 (1989) de la Conférence.

⁷⁵ Résolution 199 (1989) de la Conférence.

⁷⁶ Résolution 233 (1992) de la Conférence.

⁷⁷ Recommandation 2 (1994) de l'Assemblée parlementaire.

candidats. En 1992, le Conseil de l'Europe adopte le programme LODE (Local Democracy) d'initiation à la démocratie locale par de l'assistance législative et technique en matière d'autonomie locale et de finances locales, ainsi que par la formations des élus et fonctionnaires locaux, en se basant sur une évaluation des besoins par pays. Pour 1993, sa dotation n'est que de 2,7 millions de francs (soit 0,5 million d'euros en 2007), ce qui limite considérablement sa portée. La CPLRE n'est pas associée officiellement au programme LODE, mais elle le soutient et demande une augmentation de ses moyens financiers⁷⁸ auprès du Comité des Ministres.

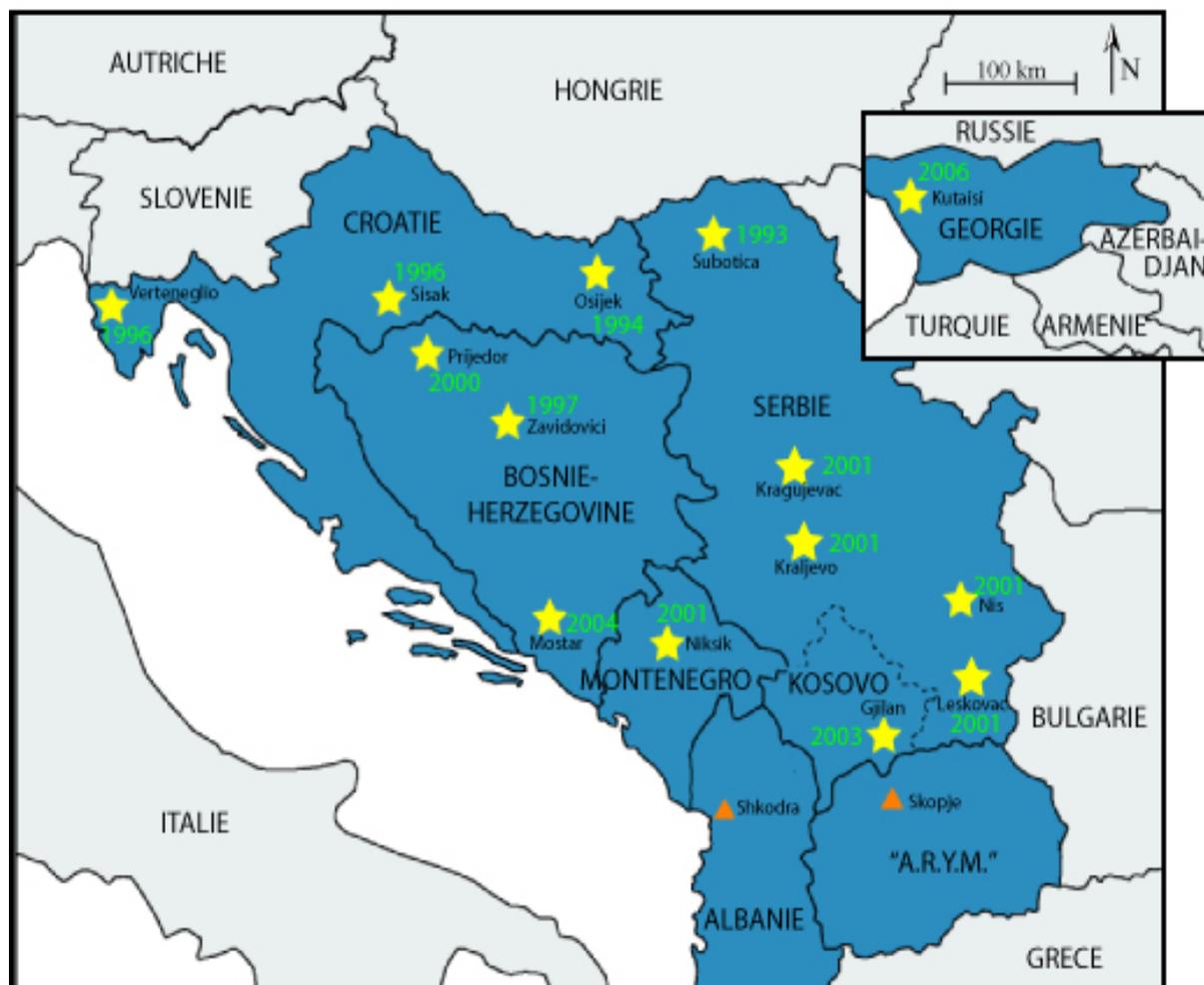
De son côté le programme LODE finance les études menées pour établir les premiers rapports de monitoring du Congrès PLRE (remplaçant la CPLRE en 1994) concernant la situation de la démocratie locale dans les ex-pays communistes. Le premier rapport de monitoring sort donc en 1995 et concerne la situation de la démocratie locale en Roumanie. A chacun de ces rapports, le Congrès PLRE adopte une recommandation adressée au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire sur les mesures à prendre, et une résolution, adressée à son Bureau permanent ou au groupe de travail concerné, sur la marche à suivre.

Le Comité des Ministres donne un « avis favorable » à ces rapports dans une lettre adressée au Congrès PLRE en janvier 1996. Ces rapports de monitoring, loin de se limiter aux Etats d'Europe centrale et orientale, sont établis à tous les Etats membres, Etat par Etat, à partir de 1997. En cas de dysfonctionnement de la démocratie locale au sein d'un Etat, le Congrès PLRE est également habilité à envoyer une mission chargée d'établir les faits et de préparer des rapports et des recommandations. Entre cinq et huit rapports de monitoring sont élaborés chaque année par le Congrès PLRE. Un rapport de monitoring en 2000 sur la France analyse les structures des collectivités territoriales françaises, fait le bilan de la décentralisation et appelle les autorités françaises à ratifier la Charte pour la renouveler.

A partir de 1993, le Congrès PLRE créé sa première « Agence de la Démocratie Locale » à Subotica, dans la région de Vojvodine en Serbie. Dix Agences sont ensuite créées dans les Balkans (six en Serbie, trois en Croatie, trois en Bosnie-Herzégovine, une au Monténégro), et une en Géorgie [**Voir carte**]. Elles ont été conçues pour fournir une assistance aux municipalités ravagées par la guerre en ex-Yougoslavie, grâce à un partenariat avec des villes de l'Europe de l'Ouest. Leur action s'est focalisée sur les réformes démocratiques par la diffusion, au niveau local et régional, des instruments du Conseil de l'Europe et du Congrès PLRE en faveur de la démocratie locale.

⁷⁸ Résolution 250 (1993) de la Conférence.

Les “Agences de Démocratie Locales” du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe en 2007



© Thibault Courcelle 2007 (carte arrangée à partir d’une carte existante sur le site cité en source)

Les Agences de Démocraties Locales dans les Balkans et le Caucase :

- ★ Agences de Démocratie Locale
- 1996 Date d’ouverture de l’Agence
- ▲ Agences de Démocratie Locales en prévision
- Etats disposant d’une ou plusieurs Agences de Démocratie Locale

Source : Site de l’Association des Agence de Démocratie Locale : http://alda-europe.eu/alda/front_content.php?idcat=4

3 – Jusqu’où la promotion du régionalisme ? Et dans quel but ?

3.1 L’autonomie régionale présentée comme « allant dans le sens de l’Histoire ».

Dès la création du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les bases de l’ancienne conférence en 1994, celui-ci lance l’idée de créer une « Charte européenne de l’autonomie régionale »⁷⁹ et invite sa chambre des régions à l’élaborer « selon le modèle de la « Charte européenne de l’autonomie locale », en coopération avec l’Assemblée parlementaire ». Cette décision provient d’une idée développée lors de la conférence sur la régionalisation en Europe, organisée à Genève en juin 1993 par la CPLRE. Une déclaration finale y fut adoptée, dans laquelle le fédéralisme est présenté comme modèle, et l’adoption d’une charte de l’autonomie régionale comme un moyen de définir les principes minimums des pouvoirs régionaux :

« Un véritable fédéralisme doit être basé sur l’autonomie des entités, la participation de ces entités à la fédération et des rapports d’égalité entre les entités et le pouvoir fédéral. Contrairement à certaines critiques, l’expérience en Europe prouve que le fédéralisme contribue à la stabilité des Etats fédéraux et à leur développement équilibré.

[...] L’une des premières grandes tâches de la nouvelle Chambre Générale des Pouvoirs Locaux et Régionaux et de sa Chambre Régionale devrait être la préparation - en coopération avec l’Assemblée parlementaire – d’une « Charte Européenne de l’autonomie régionale » qui – sans viser une uniformisation des institutions régionales – définisse les principes démocratiques de la régionalisation et trace des limites claires entre le régionalisme et le séparatisme, ainsi qu’entre le rôle des régions et l’autonomie locale. »⁸⁰

La menace du séparatisme régional est bien connue des participants puisqu’ils souhaitent une clarification avec le régionalisme, sans doute pour ne pas effrayer les Etats sur le projet de la charte. L’Assemblée parlementaire soutient aussitôt cette initiative⁸¹, comme elle l’avait déjà fait pour la Charte européenne de l’autonomie locale. M. Ulrich Bohner, directeur exécutif du Congrès PLRE, explique cette initiative :

« Toute l’évolution des années 1980 et 1990 vers une plus grande importance de l’autonomie régionale au sein de nos Etats membres a fait apparaître certaines dispositions de la Charte de l’autonomie locale comme insuffisantes. Les Etats avaient la possibilité d’appliquer la Charte de l’autonomie locale aux régions, par son article 13, mais les régions ont souhaité une charte à part, pour avoir un instrument équivalent, reconnaissant par là l’importance du fait régional au sein des Etats. »⁸²

⁷⁹ Recommandation 6 (1944) et Résolution 8 (1994) du Congrès des PLRE.

⁸⁰ Déclaration annexée à la Recommandation 6 (1994) du Congrès.

⁸¹ Résolution 1053 (1995) de l’Assemblée parlementaire.

⁸² Entretien avec M. Ulrich Bohner le 13 juin 2006 au Conseil de l’Europe à Strasbourg, op. cit.

L'article 13 de la Charte européenne de l'autonomie locale, intitulé « Collectivités auxquelles s'applique la Charte », indique en effet que la Charte s'applique à toutes les catégories de collectivités locales existantes sur le territoire de l'Etat, comprenant les collectivités régionales, sauf si celui-ci en limite le champ d'application au moment de la ratification. Le Congrès PLRE adopte son premier avis en 1995 sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité, dans lequel il rappelle que la Charte européenne de l'autonomie locale « constituait dès 1985 la première formulation du principe de subsidiarité dans un texte de droit international » et appelle le Comité des Ministres à reconnaître les régions comme un nouveau niveau d'application de ce principe, par l'adoption d'une nouvelle charte.

Dans sa session de juillet 1996, le Congrès PLRE présente le projet de texte de charte élaboré par un rapporteur allemand, Peter Rabe, député socialiste du Land de Basse-Saxe. Dans ce projet, l'autonomie régionale y est présentée dans le préambule comme « une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir », et pour cela doit être reconnu dans la constitution (Article 2). Le principe de l'autonomie régionale y est défini ainsi (article 3) :

« Par autonomie régionale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales les plus vastes au sein de chaque Etat, dotées d'organes élus, situées entre l'Etat et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d'auto-administration, soit de prérogatives d'ordre étatique, de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leurs populations, une part importante des affaires d'intérêt public, notamment en vue de favoriser le développement régional durable. »⁸³

Cette définition, par sa formulation alambiquée, révèle la difficulté à définir l'autonomie régionale compte tenu de la diversité du fait régional d'un Etat à l'autre. Les compétences dont doivent être pourvues les régions sont ensuite définies. Le projet donne également aux régions le droit d'avoir une représentation à l'étranger, soit auprès d'autres régions ou collectivités locales, soit auprès d'organisations internationales et européennes (Article 11) ; le droit de protéger ses limites territoriales contre toute modification étatique sans l'accord de la région (Article 21) ; le droit d'ester en justice l'Etat si le principe de l'autonomie régionale n'est pas respecté (Article 22) ou s'il y a conflits de compétences (Article 23). Le Congrès invite l'Assemblée parlementaire et le Comité des Régions de l'UE à donner leur avis sur le texte de la Charte avant de le transmettre au Comité des Ministres.

L'*Assemblée des Régions d'Europe (ARE)* apporte immédiatement son soutien au projet de charte de l'autonomie régionale, en adoptant à Bâle en décembre 1996 une

⁸³ Résolution 37 (1996) du Congrès.

« Déclaration sur le régionalisme en Europe », préfacée par Jordi Pujol, nationaliste catalan et président de l'*ARE* de 1992 à 1996, et Luc Van den Brande, tout nouveau président élu de l'*ARE* en 1996 et ministre-président du gouvernement flamand. L'objectif de cette déclaration est de « promouvoir et renforcer le régionalisme en Europe ». Les articles qui y sont énoncés sont très semblables à ceux du projet de charte du Congrès. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe soutient également ce projet de charte et « félicite le Congrès PLRE pour cette excellente initiative »⁸⁴, car les régions « ont contribué au développement et au raffermissement de la démocratie ».

Fort de ces soutiens et suite à un nouveau rapport du député Peter Rabe, le Congrès PLRE adopte le projet définitif de charte européenne de l'autonomie régionale aussitôt soutenu par l'Assemblée parlementaire qui « se réjouit de l'esprit de coopération qui a présidé aux relations entre les deux instances tout le long du processus d'élaboration du texte et qui s'est avéré très productif »⁸⁵ et recommande au Comité des Ministres d'adopter cette charte dans les meilleurs délais.

Le Comité des Régions de l'UE rend finalement son avis sur la charte en décembre 2000, quatre ans après avoir été sollicité. Dans cet avis, adopté à l'unanimité en session plénière, le Comité soutient pleinement la charte et félicite le Conseil de l'Europe d'avoir pris cette initiative. Dans sa conclusion, le Comité des Régions :

« [...] marque son accord avec le contenu du projet de Charte de l'autonomie régionale, bien qu'il la considère comme un point de départ en direction d'un accroissement de la reconnaissance et du développement des pouvoirs des régions. Il invite les Etats membres à continuer dans cette voie pour le plus grand bien des régions, des Etats, de l'Union européenne et, en définitive, des citoyens européens. »⁸⁶

Le Comité des Régions considère donc cette charte comme un outil utile pour favoriser le régionalisme au sein des Etats. Malgré toutes ces pressions provenant à la fois d'institutions européennes comme le Congrès PLRE, l'Assemblée parlementaire, le Comité des Régions, et d'associations de pouvoirs régionaux comme l'*ARE*, les Etats ne cèdent pas à leurs revendications.

⁸⁴ Résolution 1118 (1997) de l'Assemblée parlementaire.

⁸⁵ Recommandation 1349 (1997) de l'Assemblée parlementaire.

⁸⁶ Avis du Comité des Régions :

http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifieur=cdr\commission-aff-institut\dossiers\com-aff-institut-010\cdr39-2000_fin_ac.doc&language=FR

3.2 La réticence des Etats, craignant que l'autonomie ne favorise le séparatisme.

Le Comité des Ministres répond aux sollicitations du Congrès et de l'Assemblée en mai 1998 et précise qu'un instrument juridique concernant l'autonomie régionale ne peut être élaboré que « dans les domaines acceptables par tous les Etats ». Il charge son propre comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDDL), composé d'experts choisis par les gouvernements, d'identifier les éléments d'un accord possible. Le CDDL analyse le projet de charte, mais dans son premier avis, laisse ouvert la question de savoir si le Comité des Ministres doit adopter une charte ou une simple recommandation. Une position que regrette le Congrès PLRE, selon lequel « la régionalisation n'a pas pour objet d'affaiblir l'unité nationale », mais constitue « un instrument efficace de prévention des conflits »⁸⁷.

De son côté, le CDDL du Comité des Ministres, mène une réflexion sur les modèles d'« autonomie régionale » au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, et lui expose deux textes⁸⁸ en août 2004 : celui d'une simple recommandation à l'égard des gouvernements concernant l'autonomie régionale et celui d'une charte spécifique. Dans ces deux textes, une large marge de manœuvre est laissée aux Etats, qui ont le droit d'établir ou non des collectivités régionales, et qui peuvent ratifier uniquement les dispositions qu'ils estiment les plus adaptées à leur situation administrative, juridique et territoriale [Voir carte].

De son côté, le Congrès PLRE adopte chaque année entre 2002 et 2004 une résolution⁸⁹ « sur le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale » pour maintenir la pression sur le Comité des Ministres afin qu'il n'adopte pas de recommandation à la place d'une charte, sous prétexte de ne pas créer un déséquilibre entre pouvoirs locaux et régionaux, et ne pas établir « une hiérarchie normative internationale » entre ces pouvoirs.

Le Comité des Ministres prend finalement la décision, le 3 décembre 2004, de n'adopter ni recommandation, ni charte de l'autonomie régionale, car il reconnaît « qu'aucun des deux projets d'instruments juridiques n'a actuellement le degré de soutien politique nécessaire pour son adoption »⁹⁰. Le Congrès PLRE regrette vivement cette décision⁹¹. M. Ulrich Bohner, directeur exécutif du Congrès, explique les raisons de cet échec pour leur projet de charte, ainsi que les Etats qui s'y sont opposés :

⁸⁷ Recommandation 65 (1999) du Congrès.

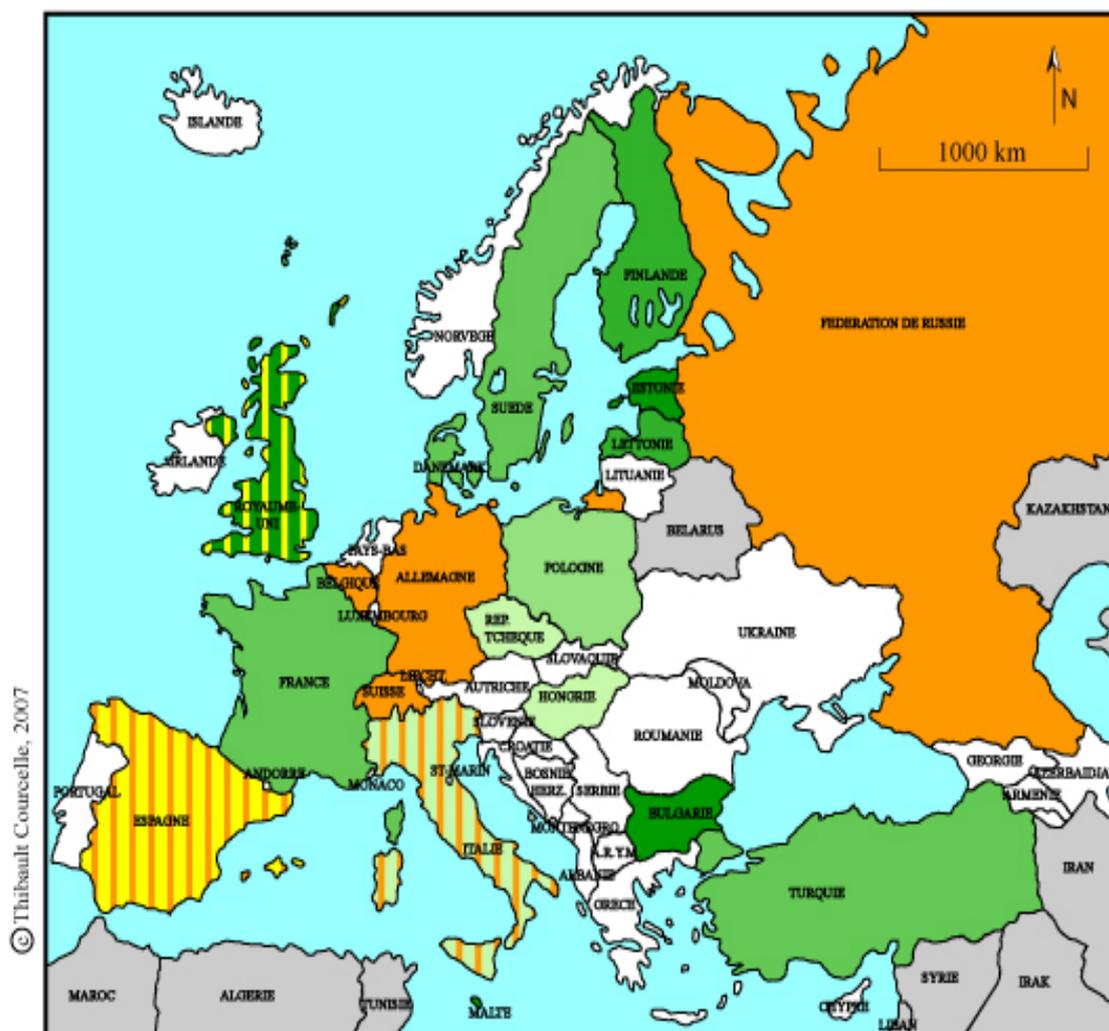
⁸⁸ Document CM(2004)118 Addendum du Comité des Ministres.

⁸⁹ Résolutions 146 (2002), 161 (2003) et 186 (2004) du Congrès.

⁹⁰ Document CM/Del/Dec(2004)907/10.3F du Comité des Ministres.

⁹¹ Résolution 189 (2004) et Avis n°25 (2005) du Congrès.

Les expériences nationales d'autonomie régionale, selon les modèles identifiés par le Conseil de l'Europe en 2002



© Thibault Courcelle, 2007

- | | |
|---|--|
| <p>Etats unitaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> Régions avec pouvoir d'adopter des lois ou d'autres actes législatifs régionaux, conformément au cadre établi par la législation nationale, dont l'existence est garantie par la Constitution Régions avec pouvoir d'adopter des lois ou d'autres actes législatifs régionaux, conformément au cadre établi par la législation nationale, mais dont l'existence n'est pas garantie par la Constitution Régions avec pouvoir décisionnel, sans pouvoir législatif, dont les conseils sont élus au suffrage universel direct Régions avec pouvoir décisionnel, sans pouvoir législatif, dont les conseils sont élus par les autorités locales qui les composent Les régions sont des structures déconcentrées de l'Etat sans autonomie | <p>Etats fédéraux :</p> <ul style="list-style-type: none"> Régions avec pouvoir législatif primaire et dont l'existence est garantie par la Constitution ou par un Pacte fédéral et ne peut pas être remise en cause contre leur volonté <p>Cas spécifiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> Etat unitaire (R.-U.) avec des éléments de large autonomie régionale (Ecosse et Irlande du Nord, et Pays de Galles) Etat (Italie) très décentralisé dont cinq régions bénéficient d'un statut spécial garanti par la Constitution Etat (Espagne) très décentralisé composé de Communautés autonomes avec statuts différenciés Etats européens non étudiés dans le document du Comité des Ministres |
|---|--|

Source : Document déclassifié du Comité des Ministres : CM(2002)10 Addendum I – Partie A adopté le 1er février 2002

« Cette charte, souhaitée par les régions, n'a pas recueilli une volonté unanime de nos Etats membres. Il faut une majorité des deux tiers de nos Etats pour avoir une nouvelle convention et il est apparu que c'était quelque peu difficile à obtenir car, pour différentes raisons, des Etats se sont opposés à cette idée. La raison principale est que le fait régional est considéré par un certain nombre de pays comme étant potentiellement explosif. Ils ont peur qu'une régionalisation forte puisse conduire au séparatisme de certaines régions.

Nous faisons le pari inverse en disant que si on laisse suffisamment d'autonomie aux régions, ça leur permet d'exister, d'avoir leur liberté, leur autonomie de gestion, et à partir de là, le risque d'éclatement du pays se réduit d'autant. Alors évidemment, c'est un pari, et je comprends que certains gouvernements le voient autrement. Une autre raison est que certains Etats n'aiment pas codifier les choses car ça n'est pas dans leur tradition. Ils ne veulent donc pas « graver dans le marbre » un certain nombre de règles concernant l'autonomie régionale dans une convention du Conseil de l'Europe.

La Belgique s'est battue pour cette charte de l'autonomie régionale, car les régions y ont un tel pouvoir que ce sont elles qui disent oui ou non à ce type d'initiative. La Belgique a fait le pari qu'en donnant énormément de pouvoirs aux régions, ils vont éviter l'éclatement du pays et jusqu'à présent, ça s'est vérifié et c'est une réussite. Pour certains Etats menacés d'éclatement comme la Géorgie, la Moldova ou l'Azerbaïdjan, donner un pouvoir fort à certaines régions pourrait constituer une solution leur permettant d'éviter l'éclatement.

Les Etats qui font partis des adversaires les plus déclarés à une charte de l'autonomie régionale sont, pour des raisons différentes : le Royaume-Uni, la France, la Suède, la Norvège, le Danemark, la Turquie, la Grèce, Chypre, ainsi que l'Espagne à l'époque car ils avaient un gouvernement *PPE* très centralisateur, et pour des raisons que j'ai toujours un peu de mal à comprendre, l'Allemagne. Mais peut-être qu'en Allemagne, ils se demandaient pourquoi figer au niveau européen quelque chose qui relevait de leur processus interne. »⁹²

De nombreux Etats, dont trois des cinq « grands payeurs » (France, Royaume-Uni, Allemagne), se sont donc opposés à l'adoption de cette charte. Même l'Allemagne, dont les Länder bénéficient de larges prérogatives, ne défend pas le projet de charte. On comprend aisément que certains Etats comme la France, le Royaume-Uni, la Turquie ou l'Espagne n'aient craint que l'autonomie ne mène au séparatisme, puisque ces Etats sont, à divers degrés, directement menacés par des nationalismes régionaux. Le cas de la Belgique, présenté comme une « réussite » par M. Bohner, montre pourtant que l'autonomie des régions n'a pas mis fin aux menaces d'éclatement de l'Etat, puisqu'au contraire, les deux principales entités wallonnes et flamandes semblent de plus en plus prendre des directions antagonistes au fur et à mesure de l'accroissement de leurs compétences. On peut également citer le cas de l'Espagne, qui malgré la mise en place des Communautés autonomes asymétriques à partir de 1978 donnant de larges prérogatives aux Communautés basque et catalane, n'a pas réduit les mouvements séparatistes de ces régions, ni la violence armée d'ETA. C'est principalement pour cette raison que certains Etats refusent d'accorder plus d'autonomie aux régions, comme le constate M. Jean-Philippe Bozouls, secrétaire exécutif de la chambre des pouvoirs locaux :

⁹² Entretien avec M. Ulrich Bohner le 13 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

« Un certain nombre de grands Etats sont aujourd'hui travaillés par des dissensions. On le voit avec l'Espagne, la Belgique, le Royaume-Uni. Des régions comme l'Ecosse, la Catalogne, ou le Pays Basque peuvent commencer par réclamer plus d'autonomie régionale et tout d'un coup, avec les mêmes arguments, réclamer une autonomie nationale. Ça serait donc une violation de l'intégrité de l'Etat et là, nous sommes un peu sur une corde raide, car la partition de nos Etats n'est pas souhaitable.

Nous n'avons pas ce problème avec les pouvoirs locaux car on imagine mal une République de Strasbourg, même si ça a pu exister en d'autres temps, alors qu'on imagine très bien une République indépendante de Catalogne, et ça, c'est un problème. Tous les hommes politiques et tous les Etats en ont peur. La charte de l'autonomie régionale reste aujourd'hui l'objet de tensions vives sur le plan politique, d'où la difficulté d'une amélioration.

Il y a eu autrefois l'enjeu de la construction nationale, mais nous vivons aujourd'hui dans des Etats dématérialisés et déterritorialisés car l'essentiel des activités se passe maintenant dans l'immatériel. Et dans ces espaces, il y a la place pour une politique nationale revisitée, une politique régionale et une politique locale, sans qu'on nous refasse le coup des luttes d'indépendance dévoreuses d'hommes. »⁹³

Pour M. Bozouls, le risque d'éclatement de certains Etats est bien réel, mais les Etats-nation sont selon lui caducs, car ils n'iraient pas dans le sens de l'Histoire, notamment en raison de l'évolution des activités économiques liées à la mondialisation. Selon ce raisonnement, la charte doit donc être adoptée pour favoriser la dimension régionale dans une redéfinition structurelle des « espaces », terme plus neutre que « territoires ». Dans cette perspective, la construction européenne est considérée comme un moyen de dépasser l'Etat-nation par la redistribution des compétences qu'elle implique nécessairement. Pourtant, même si de nombreux nationalistes régionaux utilisent le même argument sur la nécessité de dépasser l'Etat-nation tel qu'il est constitué, hérité du 19^{ème} siècle, c'est pour pouvoir créer, au moyen du séparatisme, leur propre Etat-nation sur le même modèle, à une échelle réduite.

Pour l'*Assemblée des Régions d'Europe (ARE)*, c'est plus l'intitulé même de la charte que son contenu, que les Etats ont rejeté, et il faudrait donc la renommer, selon Mme Barbara Thauront, qui livre une intéressante stratégie sémantique de l'*ARE* :

« Dans la charte, le mot « autonomie » fait extrêmement peur, car même au sein de notre Assemblée, certaines régions ont une volonté d'autonomie nationale, et ont essayé d'utiliser notre structure pour s'affirmer en tant que « Région Etat » au sein de l'UE, alors que le principe de l'*ARE* est « unité, solidarité, coopération », et nous sommes toujours contre les mouvements séparatistes.

La construction européenne permet aujourd'hui de dépasser les brimades du passé, et il faut nous concentrer sur cette « charte des régions d'Europe », pourquoi pas, c'est plus neutre, puisque le mot « autonomie » entraîne des blocages. Même le mot de « régionalisme » fait peur à certains Etats unitaires, car tous les « -ismes » suggèrent qu'il y a des excès, et les

⁹³ Entretien avec M. Jean-Philippe Bozouls le 28 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. M. Bozouls, ancien directeur de la communication du Conseil de l'Europe, est secrétaire exécutif de la chambre des pouvoirs locaux du Congrès depuis 2004.

Etats ont peur des excès. Dans nos documents, nous demandons dans les traductions françaises de ne pas utiliser le mot « régionalisme », parce que ça fait plus de mal que de bien, nous le remplaçons donc par les mots « décentralisation » ou « régionalisation », alors que vous savez bien que « régionalisme » ne signifie pas la même chose que « régionalisation » ou « décentralisation ». Le régionalisme, c'est quelque chose qui monte du bas vers le haut, alors que la régionalisation ou la décentralisation, c'est précisément l'inverse. »⁹⁴

Cette stratégie sémantique de l'ARE, révélée avec une franchise étonnante, en dit long sur les pratiques de l'association, qui n'est certainement pas la seule, de modifier volontairement certains mots lors de la traduction d'un document, en fonction de la sensibilité des Etats, pour mieux les faire adopter. Pourtant, il s'agit également là d'une représentation puisque le « régionalisme » ne monte pas nécessairement du bas vers le haut, il s'agit d'« un mouvement ou d'une doctrine affirmant l'existence d'entités régionales et revendiquant leur reconnaissance »⁹⁵. Ce mouvement ou cette doctrine peuvent donc être revendiqué par des personnalités haut placées ayant des responsabilités étatiques ou européennes. Une autre représentation, celle des régions subissant les « brimades du passé » par les Etats, sans préciser la nature de ces brimades, permet de se positionner en tant que « victime », qui cherche à obtenir « réparation » grâce à la construction européenne. Enfin, le fait même que certaines régions souhaitent s'affirmer en tant qu'Etat à part entière est paradoxal avec le raisonnement qui voudrait que le modèle d'Etat-nation soit caduc.

Pour M. Bozouls, il est important de conserver le terme « autonomie » dans la charte, car il représente le fond du projet de ses initiateurs, l'évolution vers des Etats fonctionnant sur des systèmes fédéraux, en utilisant toujours cette image du « sens de l'Histoire » :

« Certains pensent qu'il faut renommer la charte et supprimer le mot « autonomie », mais n'ayons pas peur de l'autonomie, n'ayons pas peur des mots, et vivons authentiquement une évolution fédéraliste parce que c'est la voie, c'est la tendance lourde historique. Il y a d'un côté un élargissement au dessus du niveau national et de l'autre, une prise en charge des affirmations des identités en deçà du niveau national. Essayons donc de vivre cette évolution avec moins de tensions qu'auparavant. »⁹⁶

Finalement, lors de sa session annuelle de juin 2007, le Congrès PLRE décide de travailler sur une nouvelle convention baptisée « Charte européenne de la démocratie régionale ». Un projet de Charte a été présenté par Jean-Claude Van Cauwenberghe, député belge et ancien ministre-président de la Wallonie (de 2000 à 2005), rapporteur devant la Chambre des régions. Le projet de charte en lui-même ressemble beaucoup au précédent

⁹⁴ Entretien avec Mme Barbara Thauront le 28 octobre 2005 au siège de l'ARE à Strasbourg, op. cit.

⁹⁵ Définition du dictionnaire, *Petit Larousse illustré*, Editions Larousse, Paris 2006.

⁹⁶ Entretien avec M. Jean-Philippe Bozouls le 28 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

projet de charte de l'autonomie régionale, à la nuance près que les rédacteurs qui mettaient l'accent sur les droits des régions, ont également inclus, dans la nouvelle charte, leurs devoirs.

Le rôle de M. Van Cauwenberghe confirme les propos de M. Bohner sur l'implication des régions belges dans le projet de charte. Le discours, par M. Van Cauwenberghe, de présentation de son rapport est représentatif de la vision régionaliste qui sous-tend ce projet :

« Au XXI^e siècle, le niveau régional peut aussi, sans préjudice de la cohésion nationale, constituer une réponse aux crises d'identité générales ou particulières et s'affirmer ainsi comme l'antidote à la division et au séparatisme. [...] Nous avons véritablement foi dans le niveau de pouvoir régional. Une foi cartésienne, certes, mais chevillée au cœur comme à la raison, une foi fondée sur l'expérience et sous-tendue par la vision d'avenir que nous avons des collectivités régionales, dans un monde globalisé. C'est pourquoi, à l'instar du rôle joué par la Charte européenne de l'autonomie locale, nous considérons qu'une « **Charte européenne de la démocratie régionale** » constituerait une avancée supplémentaire pour l'arsenal de sauvegarde démocratique du Conseil de l'Europe.

[...] Faute d'être parvenus à faire partager notre conviction à Helsinki ou à Budapest lors des conférences ministérielles du Conseil de l'Europe, nous repartons « au combat » convaincus plus que jamais. Prêt à défendre inlassablement l'intérêt de l'existence d'une **Charte de la démocratie régionale** qui reprenne les principes fondateurs de ce niveau institutionnel comme certaines modalités basiques de son exercice. Si, malgré les critiques et les blocages intervenus à ce jour, nous poursuivons notre « croisade », nous entendons cependant renouer le dialogue avec le Comité des Ministres.

[...] Sans rien céder sur les principes, l'avant-projet discuté les a cependant structurés de façon souple, flexible, différenciable et évolutive. Et ce afin de nous donner un maximum de chances de réunir autour de la nouvelle proposition, le plus large consensus possible des Etats membres du Conseil de l'Europe. Pour parvenir à cela, beaucoup d'entre nous, ont dû transcender leurs opinions personnelles voire dépasser leur vécu institutionnel pour privilégier non pas « le costume régional idéal » mais plutôt « la confection sur mesure ». [...] Mais avant de convaincre les Etats membres de cette nécessité encore faut-il que nous en persuadions préalablement notre propre « monde régional » dans la diversité de ses sensibilités. C'est pourquoi sur base de l'avant-projet élaboré, nous comptons consulter l'Assemblée parlementaire, notre fidèle alliée de toujours, qui a confié au Sénateur De Puig un nouveau rapport sur cette problématique. »⁹⁷

La représentation du niveau régional présenté comme un « antidote à la division et au séparatisme » est assez cocasse, venant de la part d'un député belge, qui fut militant du *Mouvement populaire wallon* dans les années 1960 et qui a déposé en mai 2006 au Parlement wallon une proposition de décret spécial instituant une « Constitution wallonne » remplaçant la « Région wallonne » par la « Wallonie ». Cette proposition, qui encouragerait la partition de la Belgique, a été accueillie avec réserve et rejetée par la majorité des députés wallons.

La sémantique employée pour montrer la détermination du Congrès est à la fois religieuse (« foi dans le niveau de pouvoir régional », « notre croisade ») et guerrière

⁹⁷ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=SPEECH-VANCAUWERBERGHE-20070531> (les passages en gras ont été surlignés par le Congrès des PLRE)

(« arsenal de sauvegarde démocratique », « nous repartons au combat »). Il n'est pas sûr qu'une telle rhétorique puisse servir à « renouer le dialogue » avec le Comité des Ministres. M. Van Cauwenberghe cherche ici à galvaniser un auditoire, la chambre des régions, qui lui est acquis, en expliquant également que les principes sont les mêmes (bien que structurellement plus souple), que ceux de la charte précédente, qui avait pourtant été rejetée par le Comité des Ministres. Néanmoins, toutes les régions ne semblent pas convaincues du bien fondé de cette charte, puisque de l'aveu même du rapporteur, il convient préalablement de les persuader de sa nécessité. Enfin, toujours dans cette conception guerrière de la défense de leur cause, le régionalisme, l'Assemblée parlementaire est perçue comme la « fidèle alliée de toujours » des revendications du Congrès, notamment grâce à son sénateur catalan M. Lluís Maria de Puig.

Le rapport de M. de Puig sur « la régionalisation en Europe »⁹⁸, présenté en 2007 à l'Assemblée parlementaire, est venu appuyer le projet de charte de Van Cauwenberghe. Ce projet a ensuite été finalisé et adopté⁹⁹ par le Congrès en mai 2008, avant d'être soumis aux ministres européens responsables des collectivités territoriales. M. de Puig, du *Parti Socialiste Catalan*, est le plus ancien membre de l'Assemblée parlementaire puisqu'il y siège sans discontinuer depuis 1984. Il en est devenu l'un des membres les plus influents en siégeant dans trois commissions : culture, science et éducation ; environnement, agriculture et questions territoriales ; et questions politiques. Une posture qui lui permet d'être souvent rapporteur. L'Assemblée, s'appuyant sur le rapport de M. De Puig, souhaite « explorer le potentiel considérable du régionalisme pour l'Europe de demain ». Un régionalisme présenté comme la solution idéale car il « a rencontré un succès considérable dans les Etats européens où il a été mis en place, comme le montrent des exemples tels que l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Suisse ou le Royaume-Uni »¹⁰⁰.

Ce « succès considérable » fait-il montre d'un aveuglement de l'Assemblée face aux menaces sécessionnistes qui n'ont jamais été aussi fortes pour certains de ces Etats ? Malgré l'application du régionalisme, la moitié des Etats cités sont très menacés de sécessionnisme : particulièrement la Belgique, mais aussi l'Espagne et le Royaume-Uni.

Il reste à savoir si les quelques changements apportés à la nouvelle charte, notamment sémantiques, et la pression coordonnée du Congrès PLRE et de l'Assemblée pour son adoption, d'autant plus que Lluís Maria de Puig a été élu Président de l'Assemblée

⁹⁸ Rapport de M. de Puig sur la « régionalisation en Europe » : Document 11373 (2007) de l'Assemblée parlementaire.

⁹⁹ Recommandation 240 (2008) du Congrès PLRE.

¹⁰⁰ Recommandation 1811 (2007) de l'Assemblée parlementaire.

parlementaire en janvier 2008, suffiront à convaincre les Etats membres, qui doivent se prononcer courant 2008, de son utilité et de sa non dangerosité potentielle.

Conclusion du chapitre IV

« Le Conseil de l'Europe = le promoteur des pouvoirs locaux et régionaux »

Le rôle du Conseil de l'Europe dans le domaine des pouvoirs locaux et régionaux est beaucoup moins connu du grand public et des media que son rôle dans le domaine des droits de l'homme. Cette représentation s'est développée progressivement grâce à la création d'un nouvel organe pour les représenter à l'échelle européenne, la Conférence des pouvoirs locaux, sur une initiative personnelle de Jacques Chaban-Delmas, dans un contexte européen de remise en question des Etats centralisés dès les années 1950.

Le travail de fond de la Conférence a permis la diffusion, au plus haut niveau, de représentations sur le territoire et sur son mode de gestion, dans lesquelles l'Etat centralisé est toujours considéré comme bureaucratique, inefficace, passéiste, et même anti-démocratique à tendance totalitaire ; alors que les Etats fédéraux ou fortement décentralisés sont présentés comme des modèles de modernité et de démocratie à suivre, car ils seraient plus à même de respecter les droits de l'homme et des minorités avec des centres de décisions plus proches des citoyens.

Ces représentations sur le territoire et sur ce que doit être son mode de gestion, ont été fortement soutenues, à la fois par l'Assemblée parlementaire et par les associations représentant les pouvoirs locaux et régionaux. Leur lobbying constant sur le Comité des Ministres et les Etats a encouragé l'émergence ou le renforcement du niveau régional au sein des Etats, avec le transfert de pouvoirs et de compétences aux niveaux infraétatiques.

Juridiquement, d'importantes conventions internationales ont été adoptées par le Conseil de l'Europe dont les plus notables sont la « Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales » en 1980, ainsi que la « Charte européenne de l'autonomie locale » en 1985. Les élus locaux connaissent généralement bien ces traités. Ils usent de ces instruments juridiques comme des leviers pour obtenir plus de pouvoirs et de compétences de la part de leurs Etats respectifs.

Suite à la montée en puissance de la dimension régionale dans les années 1970 à 1990 au sein de nombreux Etats, la Conférence des pouvoirs locaux s'est renforcée en Congrès des pouvoirs locaux et régionaux comprenant deux chambres distinctes dès 1994. S'appuyant sur

cette représentation institutionnelle, les collectivités régionales et les associations qui les représentent cherchent désormais à obtenir des Etats leur propre « Charte européenne de l'autonomie régionale ».

Dans ces enjeux de pouvoirs territoriaux qui évoluent dans le contexte de la construction européenne et de la perte de souveraineté des Etats au profit de l'instance supranationale qu'est l'UE, de nombreuses régions ont des velléités autonomistes, et pour certaines séparatistes. Celles-ci effraient les Etats qui souhaitent maintenir leur intégrité territoriale. Le projet de charte, mis en échec par le Comité des Ministres, est à nouveau représenté par le Congrès et l'Assemblée après quelques modifications. Comment réagiront les Etats qui doivent se prononcer courant 2008 sur ce projet renommé « Charte de la démocratie régionale » ? Sans doute avec la plus grande prudence...

Chapitre V

Le « défenseur des minorités et de leurs langues » en Europe.

« Nous avons au Conseil de l'Europe des positionnements très intéressants par rapport aux cultures et aux langues régionales. Pour nous, c'est donc intéressant que cette structure-là existe, afin de la solliciter lorsque nos droits sont bafoués par les Etats. »¹

Gorka Torre

Le Conseil de l'Europe est généralement perçu, par les militants régionalistes ou nationalistes régionaux, à l'instar du nationaliste basque Gorka Torre, comme « le défenseur des minorités et de leurs langues », qu'ils utilisent dans leur rhétorique pour faire pression sur les Etats membres, au nom de la démocratie et des droits de l'homme, afin d'obtenir le maximum de concessions et de prérogatives de leurs parts. Cette représentation est, pour le Conseil de l'Europe, tout aussi récente que celle « d'antichambre de l'Union européenne » (Chapitre II). Pourquoi et comment le Conseil de l'Europe, organisation intergouvernementale respectant l'entière souveraineté des Etats et dont l'exécutif est constitué par les gouvernements, a-t-il pu devenir le « défenseur des minorités et de leurs langues » ?

Dans les années 1990, l'inquiétude au plus haut niveau suscitée par la déstabilisation de l'Europe centrale et orientale suite à l'effondrement du Mur de Berlin, avec en toile de fond l'éclatement violent de la Yougoslavie, est largement favorable aux minorités qui réclament reconnaissance et protection dans les mécanismes démocratiques qui se mettent en place. Ce contexte géopolitique instable incite en effet les Etats membres à vouloir régler la question minoritaire dans sa globalité. Le Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres organisations internationales telles l'ONU et l'OSCE dans la même période, a adopté des textes protecteurs

¹ Entretien avec M. Gorka Torre le 25 mars 2002 à Bayonne.

In : Thibault Courcelle, mémoire de maîtrise de géographie sous la co-direction des professeurs François Taulelle et Michel Roux, *Le Pays Basque et l'Union européenne. Etude de géographie politique*, soutenu en septembre 2002 à l'Université de Toulouse Le Mirail – 162p.

M. Torre est un jeune militant nationaliste du parti basque en France *Abertzalen Batasuna* (Union des Patriotes). Il est professeur de basque dans une *ikastola*, école qui pratique la méthode d'immersion totale, et est également membre des *Demo*, association de jeunes nationalistes qui militent pour le rapprochement des « prisonniers politiques basques » et pour la double signalisation des panneaux en basque/français.

vis-à-vis des minorités nationales et de leurs langues. Mais à la différence des textes des autres organisations qui sont dépourvus de force contraignante, ceux du Conseil constituent de véritables instruments juridiques uniques au monde. Comment les Etats membres ont-ils pu s'accorder sur des traités juridiquement contraignants allant généralement à l'encontre de leurs propres intérêts et de leur souveraineté ?

L'adoption de ces traités, convention ou charte, par le Comité des Ministres l'a été sous d'efficaces pressions exercées principalement par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et par l'Assemblée parlementaire, mais aussi par certaines « associations » accréditées au sein de ces structures. Une certaine philosophie sur ce que doit être la protection des minorités et de leurs langues se développe ainsi progressivement avec pour conséquence l'introduction de droits collectifs, en plus des droits individuels octroyés par la Convention européenne des droits de l'homme.

I – Protéger les langues minoritaires et régionales, un droit ou un devoir pour les Etats ?

La majorité des Etats européens connaissent, sur leur territoire, l'usage et la pratique de plusieurs langues ou de dialectes, qui ont, pour quelques-uns et dans certains Etats, un statut officiel ou de co-officialité avec la langue majoritaire. Très peu d'Etats européens voient leur territoire correspondre parfaitement à une aire linguistique. Les changements économiques et sociaux de l'après seconde Guerre Mondiale ont intensifié une urbanisation rapide aux dépens des zones rurales en déclin, entraînant une importante mobilité des populations. Les langues régionales, généralement divisées en de nombreux dialectes correspondant aux « aires de vie » des populations alors peu mobiles, ont vu leurs usages se raréfier et le nombre de leurs locuteurs diminuer.

En 1992, le Conseil de l'Europe adopte une « Charte européenne des langues régionales ou minoritaires » dans le but de « protéger » et « développer » ces langues et d'accorder à leurs locuteurs le droit « imprescriptible » de les pratiquer dans la vie privée et publique. Qui sont les auteurs de cette charte ? S'agit-il de droits linguistiques ou de droits collectifs ? Quelles conséquences a-t-elle sur les Etats qui l'ont adoptés et pourquoi certains Etats, comme la France, refusent-ils de le faire ?

1 – Un fort lobbying pour une protection contraignante et coûteuse des langues régionales et minoritaires en Europe.

1.1 Une initiative promue par un intense lobbying institutionnel et associatif.

La préoccupation du Conseil de l'Europe pour les langues régionales ou minoritaires a d'abord commencé au sein de son Assemblée. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de 1950 interdit toute discrimination notamment fondée sur la langue, mais l'Assemblée, alors dénommée consultative, adopte une recommandation dans laquelle elle souhaite dès 1961 garantir aux minorités nationales certains droits particulièrement culturels et linguistiques, par l'ajout d'un article à la CEDH :

« Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe et dans les limites assignées par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion »²

Ce projet d'article vise donc à protéger les droits linguistiques des minorités nationales, sans définir ce qu'est une minorité (2^{ème} partie du chapitre), mais en accordant une importance particulière au droit à l'éducation dans la langue minoritaire, dans un contexte européen où l'usage des langues régionales ou minoritaires se raréfie considérablement, notamment en raison des changements de sociétés liés au développement économique et industriel, et aux déplacements des populations des campagnes vers les villes qu'ils induisent. Le Comité des Ministres ne donne cependant pas suite à cette recommandation durant treize ans, avant de rendre une décision négative³ sur l'inclusion d'un tel article en 1974.

Une « convention des autorités régionales de l'Europe périphérique » est organisée l'année suivante par le Conseil de l'Europe et adopte une « Déclaration de Galway » qui demande aux Etats de prendre « les mesures nécessaires pour protéger et restaurer les langues et les cultures des communautés ethniques périphériques, souvent menacées de disparition ». Il ne s'agit donc plus seulement de « protéger », mais également de « restaurer » les langues et cultures des communautés ethniques, sans s'interroger sur les raisons qui font que leurs usages se raréfient. L'Assemblée parlementaire appuie également cette démarche en « Estimant que la diversité culturelle constitue une richesse irremplaçable, justifiant la préservation active des minorités linguistiques en Europe »⁴, et préconise une étude sur les langues et les dialectes des minorités⁵.

Cette étude est menée par un député socialiste catalan, M. Alexandre Cirici Pellicer, historien et critique d'art renommé, membre de l'Assemblée parlementaire de 1978 à 1983. L'Assemblée et la CPLRE organisent conjointement une « Convention du Conseil de l'Europe sur les problèmes de la régionalisation » à Bordeaux en 1978 au cours de laquelle fut adoptée la « Déclaration de Bordeaux ». Dans cette déclaration est, pour la première fois, préconisée l'élaboration d'une « charte européenne de droits culturels des minorités ». Cette prise de position reste cependant assez confidentielle jusqu'à la présentation du rapport de M. Cirici Pellicer, qui souhaite l'établissement d'un programme d'action dans le domaine des minorités et de leurs langues.

² Recommandation 285 (1961) de l'Assemblée parlementaire.

³ Document CM(74) 13 et 14 du Comité des Ministres.

⁴ Recommandation 814 (1977) de l'Assemblée parlementaire.

⁵ Directive n°364 (1977) de l'Assemblée parlementaire.

M. Cirici Pellicer, dans son rapport définitif, relève l'existence de soixante-six groupes linguistiques minoritaires au sein des vingt-et-un Etats membres du Conseil de l'Europe, parmi lesquels :

« Deux langues minoritaires concernent plus de 5 millions d'habitants : le catalan et l'occitan. Deux autres intéressent entre 2 et 5 millions d'individus : le galicien et le breton. L'alsacien et le sarde regroupent entre un et 2 millions de personnes. Entre 500 000 et 1 million de personnes parlent le frison, le frioulan et le gallois. Enfin, le corse, le flamand de France, l'albanais d'Italie, le français jurassien et le waldestain regroupent entre 50 000 et 500 000 personnes. »⁶

Parler d'habitants « intéressés » ou « concernés » par ces langues minoritaires évite de parler du nombre réel de locuteurs de ces langues qui, même en 1981, étaient peu nombreux. Le breton qui intéresse « 2 à 5 millions d'individus » ne comptait pourtant que 600 000 locuteurs au début des années 1980⁷ (et moins de 204 000 en 2008). On peut donc douter de l'affirmation du parlementaire catalan, M. Cirici Pellicer, selon laquelle les langues minoritaires sont parlées par 25 à 40 millions de personnes, puisque c'est le chiffre obtenu en additionnant le nombre de personnes « intéressées ». C'est pourtant sur la base de ce rapport que l'Assemblée adopte en 1981 une recommandation relative aux problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe⁸, qui se borne à énoncer quelques principes mais ne prend pas l'initiative de l'élaboration d'un texte international en faveur des langues et des cultures minoritaires.

L'initiative vient quasi simultanément de la part du Parlement européen de la CEE avec l'adoption d'une résolution en 1981 sur une « Charte communautaire des langues et cultures régionales et sur une Charte des droits des minorités ethniques »⁹, par 80 voix contre 21 votes négatifs et 8 abstentions ; puis en 1983 d'une résolution sur des « mesures en faveur des langues et cultures minoritaires », toutes deux présentées par le député socialiste italien Gaetano Arfé. Le concept de « charte » telle que le conçoit le Parlement européen signifie que le texte aura valeur de recommandation, d'invitation morale et politique pour les Etats. Pour Yvonne Bollmann, germaniste à l'université Paris XII, le Parlement européen, avec cette résolution, « a fourni la preuve que droits linguistiques et droit ethnique vont toujours de

⁶ Rapport définitif du 12 juin 1981, de M. Cirici Pellicer, Document 4745 (1981) de l'Assemblée parlementaire.

⁷ D'après les données du site de l'association des classes bilingues breton-français « Div Yezh » : <http://ouiaubreton.com/spip.php?article245>

⁸ Recommandation 928 (1981) de l'Assemblée parlementaire.

⁹ Résolution du Parlement européen en intégralité sur le site de la Communauté autonome basque : http://www9.euskadi.net/euskara_araubidea/Legedia/legeak/frantses/europa/r81_c.pdf

pair »¹⁰. Les initiateurs de cette résolution se sont d'ailleurs largement inspirés des revendications d'une association de lobbying des communautés ethniques, l'*Union Fédéraliste des Communautés Ethniques en Europe (UFCE)*, qui avait proposé, lors de son 26^{ème} congrès tenu à Aperande (Danemark) en septembre 1979, que les minorités puissent s'exprimer dans leur langue dans tous les domaines de la vie publique :

« [...] notamment dans les assemblées, les écoles, les administrations et les tribunaux, tout au moins dans la région occupée par la minorité ou le groupe ethnique, à désigner les localités dans la langue du groupe ethnique, à utiliser les noms de famille et les prénoms dans la langue et selon les traditions du groupe ethnique. »¹¹

L'*UFCE*, parfois appelée *Fédération des peuples et ethnies solidaires* (et connue également sous son sigle allemand *FUEV*), a été créée en 1949 par Joseph Martray, militant nationaliste breton. Cette association, qui se targue de compter 84 « organisations-membres » provenant de trente-deux Etats¹² en 2007, fédère toute sorte d'associations ethniques, autonomistes ou séparatistes, et promeut depuis l'origine le développement des communautés ethniques dans une Europe fédérale par une intense et efficace action de lobbying.

La proposition d'élaboration d'une résolution sur une charte concernant les langues et cultures régionales a été déposée le mois suivant le Congrès de l'*UFCE*, le 26 octobre 1979 par une dizaine de députés européens de huit Etats différents, appartenant tous au groupe socialiste du Parlement, dont le français Charles Josselin, élu des Côtes-D'Armor en Bretagne (partie non bretonnante). Ils demandent la rédaction d'une « Charte des langues et cultures régionales » au sein de la CEE, et la mise en place d'instruments nouveaux à définir en vue « d'une véritable politique d'appui aux langues et cultures régionales »¹³. Cette démarche émanant de députés socialistes doit se comprendre dans une stratégie de conquête (ou reconquête) du pouvoir par les socialistes dans plusieurs Etats européens, en s'appuyant sur les mouvements culturels et identitaires développés dans les années 1970, comme en témoigne la déclaration de campagne de François Mitterrand en faveur des langues et cultures régionales en mars 1981 à Lorient.

Malgré l'adoption de la résolution à une large majorité, certains députés se sont vivement opposés à certaines de ses dispositions. Pour le député italien M. Manlio Cecovini, du groupe libéral et démocratique, la possibilité offerte par la résolution de s'exprimer dans

¹⁰ Yvonne Bollmann, *La Bataille des langues en Europe*, Paris : Editions Bartillat, 2001 – p.40.

¹¹ Richard Grau, *Les Langues et les cultures minoritaires en France : une approche juridique contemporaine*, Editions Quebec, Conseil de la langue française, 1985 – 471p.

¹² Site de la UFCE : http://www.fuen.org/pages/france/f_1_2002.html

¹³ Richard Grau, *Les Langues et les cultures minoritaires en France*, op. cit.

une langue minoritaire dans les relations avec les représentants des pouvoirs publics et devant les organes judiciaires est une aberration économique pour les Etats :

« Peut-on imaginer un procès qui, à tous les degrés de la juridiction jusqu'à la Cour suprême, se déroulerait dans la langue d'une minorité de quelques milliers de personnes sur un peuple de plus de 50 millions d'habitants ? Quel Etat pourrait se permettre cette dépense ?

[...] En ce domaine également, mesure et bon sens sont nécessaires. Le fait de garantir une culture ne constitue pas le symbole d'une égalité abstraite uniquement dictée, comme c'est parfois le cas, par des considérations simplement revendicatives ou purement politiques, sans tenir compte des nécessités collectives.

Le respect aveugle de principe abstrait engendrerait une Tour de Babel linguistique et un énorme gaspillage de fonds publics dont certes personne ne ressent le besoin à présent. »¹⁴

Cette mesure ne remporte pourtant guère l'adhésion des députés, car son amendement n'est pas adopté. Il convient aussi de remarquer que cette « Charte communautaire des langues et cultures régionales » prônée par la résolution exclue implicitement les langues et cultures minoritaires sans assise territoriale régionale (notamment celles des travailleurs migrants, des Juifs ou des Tziganes...).

Suite à la résolution, un organe indépendant, le « *Bureau européen des minorités linguistiques* », a été créé en mai 1982 à Dublin dans le but « de sauvegarder et de promouvoir les langues minoritaires dans les différents États membres de la Communauté ». Ce bureau bénéficie aussitôt du statut d'organisme consultant auprès de la CEE et de 630 000 écus de subventions annuelles de la part du Parlement européen¹⁵.

Les parlements nationaux des Etats de la CEE ne ratifient pas la résolution du Parlement européen. En revanche, en s'appuyant sur cette résolution, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) du Conseil de l'Europe décide de s'atteler à la rédaction d'une charte, par l'intermédiaire de sa commission des affaires culturelles et sociales. Le Parlement européen de la CEE adopte alors, en octobre 1987, après présentation du rapport du député belge Willy Kuijpers, nationaliste flamand du parti *Volksunie*, une résolution sur les langues et cultures des minorités régionales et ethniques de la CEE, dans laquelle il soutient les démarches entreprises par la CPLRE pour la rédaction d'une charte, reproche à la Commission européenne de ne pas agir suffisamment pour le développement de ces langues et cultures et demande plus de crédits pour le *Bureau européen des minorités linguistiques*, rebaptisé « *Bureau européen des langues de moindre diffusion* ». Le terme « minorités linguistiques » est donc proscrit pour éviter d'assimiler la défense des langues minoritaires à des droits collectifs.

¹⁴ Richard Grau, *Les Langues et les cultures minoritaires en France*, op. cit.

¹⁵ Yvonne Bollmann, *La Bataille des langues en Europe*, op. cit. – p.48.

Le Bureau s'appuie également sur l'*Assemblée des Régions d'Europe (ARE)*, pour faire passer ses idées au sein des travaux préparatoires de la charte par la CPLRE. Les liens entre les deux associations sont soulignés par Barbara Thauront, responsable presse et communication de l'*ARE* :

« La diversité culturelle, qui passe notamment par la promotion des langues régionales, est le grand cheval de bataille de l'*Assemblée des Régions d'Europe*. J'ai suivi de très près cette question des langues régionales et minoritaires, et M. Franz Stumman, qui fut longtemps notre secrétaire de la commission culture de l'*ARE*, entretenait des relations très régulières et très importantes avec le *Bureau européen des langues moins répandues*, pour la sauvegarde de la diversité culturelle. »¹⁶

Un texte de charte et un projet de résolution sont présentés à la CPLRE par le rapporteur de sa commission des affaires culturelles et sociales, qui est un parlementaire et avocat allemand, Herbert Kohn, et se trouve être également membre du comité juridique de l'*UFCE*¹⁷. La CPLRE approuve le rapport de M. Kohn en adoptant, en mars 1988, le premier projet rédigé de « Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », qu'elle soumet au Comité des Ministres, après un « plein appui »¹⁸ de l'Assemblée parlementaire.

Ce projet de charte comprend un préambule justifiant son bien fondé. Dans un contexte où « certaines langues régionales ou minoritaires risquent, au fil du temps, de disparaître »¹⁹, l'auteur de la charte juge « légitime et nécessaire de prendre des mesures spéciales pour les préserver et les développer », en évitant soigneusement d'expliquer les raisons de la baisse du nombre de locuteurs de ces langues. Dans cet objectif, le projet de charte est divisé en cinq parties comprenant des dispositions générales, les objectifs et principes généraux, les mesures à prendre en faveur des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, l'application de la charte, ainsi que les dispositions finales.

Les conceptions communautaristes de l'auteur, très certainement influencé par son appartenance à l'*UFCE*, sont très présentes dans ce projet. Celui-ci demande aux Etats d'intégrer dans leur politique, leur législation et leur pratique, « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'attribut d'une communauté » [article 1 alinéa a], ainsi que « le droit de chacune des communautés pratiquant une langue régionale ou minoritaire d'entretenir et de développer des relations de solidarité avec d'autres communautés analogues

¹⁶ Entretien avec Mme Barbara Thauront le 28 octobre 2005 au siège de l'*ARE* à Strasbourg, op. cit.

¹⁷ D'après les investigations de l'historien Pierre Hillard dans son article « La Grande Europe ou le grand basculement ? », publié en mars 2003 sur le site de la revue numérique *diploweb* : <http://www.diploweb.com/p5hillard1.htm>

¹⁸ Avis n°142 (1988) de l'Assemblée parlementaire.

¹⁹ Résolution 192 (1988) de la CPLRE.

de l'Etat » [article 1 alinéa f]. L'auteur joue ici sur l'ambiguïté de ne pas préciser ce qu'il entend par « communauté », s'il s'agit de « communauté ethnique » ou de « communauté linguistique ». Dans tous les cas, une communauté est un « groupe social ayant des caractères, des intérêts communs »²⁰. Leur accorder des droits spécifiques revient ainsi à accorder des droits collectifs. La conception est donc ici très différente de celle de la Convention européenne des droits de l'homme basée sur l'universalité et l'individualité des droits de l'homme. L'auteur ne précise pas non plus ce qu'il entend par « relations de solidarité » entre communautés d'un même Etat. C'est précisément ces points-là que les Etats vont supprimer ou modifier lors de l'adoption de la charte en 1992, mais sans en modifier les objectifs ni le contenu.

1.2 L'adoption d'une charte accordant un droit « imprescriptible » de pratiquer une langue régionale ou minoritaire. Droits linguistiques ou droits collectifs ?

A la suite d'élections libres qui ont portés au pouvoir des formations nationalistes en Slovénie et en Croatie, ces deux républiques proclament leur indépendance, et de violents affrontements opposent principalement Croates et Serbes dirigés par les ultranationalistes Franjo Tudjman et Slobodan Milosevic. Des affrontements qui s'étendent à la Bosnie-Herzégovine dès 1992 et deviennent les plus violents en Europe depuis la fin de la 2nde Guerre mondiale avec des dizaines de milliers de victimes et de déplacés.

La crainte d'un embrasement d'autres Etats d'Europe centrale et orientale est alors omniprésente car la plupart possèdent de nombreuses minorités ethniques sur leur territoire en raison de leur récente formation, des conséquences du démantèlement des empires après la première Guerre mondiale et des modifications territoriales après la seconde. Malgré une situation très diverse en fait et en droit des langues régionales ou minoritaires en leur sein, les Etats membres du Conseil de l'Europe, déjà élargis à quatre Etats d'Europe centrale entre 1990 et 1992 (Hongrie, Tchécoslovaquie, Pologne, Bulgarie), adoptent alors, pour tenter de remédier à cette menace, la « Charte européenne des langues régionales ou minoritaires » que lui avait soumis la CPLRE quatre ans auparavant.

Le texte final de la Charte est quasiment identique à celui de la CPLRE. Les Etats ont juste remplacé le terme de « communautés » par celui juridiquement plus flou de « groupes »,

²⁰ Petit Larousse illustré 2006.

afin que la Charte ne soit pas perçue comme accordant des droits collectifs à des catégories ethniques. Pourtant, pour les militants des langues régionales ou minoritaires, il ne fait aucun doute que, par sa teneur, la Charte accorde des droits collectifs aux minorités ethniques, comme l'explique le secrétaire général du *Bureau européen pour les langues les moins répandues*, M. Dónall O'Rigain, lors d'une conférence organisée par le Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Charte en 1999 :

« Elle ne contient pas les mots « minorités nationales », « volksgruppen », « groupes ethniques », pas même « communautés linguistiques ». Elle ne parle que de langue ! Elle n'aborde qu'incidemment la question des « utilisateurs » de ces langues, mais comme aucune langue ne saurait survivre sans les gens qui la pratiquent, elle confère implicitement ou indirectement certains droits aux utilisateurs des langues (régionales ou minoritaires) moins répandues. Cette approche jésuitique permet manifestement d'ignorer certaines questions susceptibles de poser problème aux Etats-nations et de se concentrer sur les questions au sujet desquelles il existe une large communauté de points de vue. »²¹

Cette approche que M. O'Rigain considère comme hypocrite et astucieuse est en fait due aux conceptions très différentes des gouvernements au sujet des langues régionales et minoritaires, qui les ont poussés à une certaine prudence, et pas seulement dans les termes utilisés dans le texte de la Charte. En guise de « garde-fous », les Etats ont supprimé l'alinéa c du 1^{er} article du projet de charte visant à interdire toute « discrimination ayant pour but ou effet de décourager, de compromettre ou d'empêcher le maintien ou le développement d'une langue régionale ou minoritaire », et ont ajouté deux articles précisant les limites qu'ils entendent donner à la portée de la Charte :

« Article 4 – Statuts de protection existants »

1) Aucune des dispositions de la présente Charte ne peut être interprétée comme limitant ou dérogeant aux droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. [...]

Article 5 – Obligations existantes

Rien dans la présente Charte ne pourra être interprété comme impliquant le droit d'engager une quelconque activité ou d'accomplir une quelconque action contrevenant aux buts de la Charte des Nations Unies ou à d'autres obligations du droit international, y compris le principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats. »²²

Le droit « imprescriptible » de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique passe donc après les droits individuels des droits de l'homme tels qu'ils

²¹ Dónall O'Riagain, « L'importance politique de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », Actes de la conférence organisée par le Congrès des PLRE à Innsbruck (Autriche) les 14 et 15 décembre 1998, *In : Mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 – p.16.

²² Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sur le site du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/148.htm>

sont définis dans la CEDH, et les activités et actions émanant des dispositions de la Charte ne peuvent théoriquement pas porter atteinte aux Etats.

La Charte définit les langues régionales ou minoritaires, dans son 1^{er} Article, comme :

« Les langues pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat ; différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat ; elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants. »²³

La notion d'antériorité historique des langues est donc estimée nécessaire pour qu'elles puissent bénéficier des dispositions de la Charte, ce qui peut être considéré comme discriminant envers les dialectes des langues officielles ou des migrants. Curieusement, la Charte ne distingue pas ce que sont les langues régionales des langues minoritaires, mais différencie les langues disposant d'un territoire où elles sont pratiquées des langues dépourvues de territoire. C'est le rapport explicatif²⁴ de la Charte qui détermine plus précisément cette différence. Une langue est considérée comme « régionale », si elle est parlée dans une partie limitée du territoire d'un Etat où elle est majoritaire. Elle est considérée comme « minoritaire » si elle ne dispose pas d'assise territoriale ou bien, si elle en dispose d'une, n'est pas parlée par la majorité de la population de ce territoire.

Dans les mesures à prendre en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, énumérées dans la 3^{ème} partie de la Charte, les Etats précisent également que l'enseignement de ces langues ne doit pas porter « préjudice de l'enseignement de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ». Cette partie est la plus détaillée puisqu'elle totalise neuf des quinze pages de la Charte. Un nombre impressionnant de mesures est préconisé concernant l'enseignement (Article 8), la justice (Article 9), les autorités administratives et services publics (Article 10), les médias (Article 11), les activités et équipements culturels (Article 12), la vie économique et sociale (Article 13), et les échanges transfrontaliers (Article 14).

Comme pour la Charte européenne de l'autonomie locale, les Etats peuvent choisir les engagements auxquels ils entendent souscrire dans les mesures à prendre. D'après l'Article 2, ils sont cependant obligés d'appliquer toutes les dispositions de la partie II concernant les objectifs et principes poursuivis dans la Charte et doivent souscrire à un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas de la Partie III, avec obligation d'en choisir au moins trois dans chacun des articles 8 et 12, et au moins un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13. En dehors

²³ Ibid.

²⁴ Paragraphe 18 du rapport : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/148.htm>

du domaine des échanges transfrontaliers, les Etats doivent donc prendre des mesures dans tous les domaines de la vie publique. La démarche, qui se veut souple car « à la carte », pour obtenir le maximum de ratifications des Etats, ne l'est donc pas tant que ça. Les Etats peuvent cependant déterminer librement les langues auxquelles ils consentent que les engagements pris s'appliquent et moduler leurs engagements en fonction des langues.

La Charte n'est entrée en vigueur que six ans après son adoption en 1998 après ratification par cinq Etats membres (Norvège, Finlande, Hongrie, Pays-bas et Croatie). En 2008, soit seize ans après son adoption, vingt-trois Etats sur quarante-sept ont ratifié la Charte, soit un peu moins de la moitié des Etats membres du Conseil de l'Europe, et 96 langues régionales ou minoritaires ont été comptabilisées parmi ces vingt-trois Etats, soit un peu plus de quatre langues en moyenne par Etat [**Voir carte**]. La Roumanie avec vingt langues répertoriées, l'Ukraine avec treize langues et la Serbie avec dix langues sont ceux qui en comptent le plus. D'autres Etats, de toute petite taille comme le Luxembourg ou le Liechtenstein n'ont déclaré aucune langue régionale ou minoritaire sur leur territoire lors de leur ratification.

Le mécanisme de contrôle prévu par la Charte n'est pas juridique, comme celui de la Convention européenne des droits de l'homme avec la Cour, mais politique. La partie IV de la Charte concernant son application, stipule dans son Article 15 que les Etats contractants doivent périodiquement, tous les trois ans, présenter publiquement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe « un rapport sur la politique suivie, conformément à la partie II de la présente Charte, et sur les mesures prises en application des dispositions de la partie III qu'elles ont acceptées ». Le Comité des Ministres est chargé de surveiller le respect de la Charte par les Etats contractants, et dispose d'un comité d'experts pour examiner les rapports des Etats. L'Article 16 de la Charte définit le rôle de ce comité d'experts et l'article 17 sa composition. Le comité d'experts est composé d'un membre par Etat contractant « désigné par le Comité des Ministres sur une liste de personnes de la plus haute intégrité, d'une compétence reconnue dans les matières traitées par la Charte, qui seront proposées par la Partie concernée ». Ses membres, nommés pour six ans, préparent des rapports aux Comité des Ministres, rendus publics, sur l'application des dispositions de la Charte par les Etats, et sur des propositions de recommandations à adopter à l'égard de ces Etats.

L'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en 2008



© Thibault Courcelle, 2008

Etat des signatures et ratifications de la Charte en 2008 :

- Etats ayant ratifié la Charte
- Etats ayant signé la Charte mais pas ratifié
- Etats n'ayant ni signé ni ratifié la Charte
- 8 Nombre de langues régionales ou minoritaires reconnues par l'Etat
- Etats non membres du Conseil de l'Europe

Sources : - Tableau des signatures et ratifications de la Charte : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=2/1/2008&CL=FRE>
 - Liste des déclarations formulées par les Etats : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=8&DF=7/2/2008&CL=FRE&VL=0>

Depuis la mise en œuvre de la Charte en 1998, le comité d'experts a déjà rendu trente-trois rapports concernant la situation des langues minoritaires et régionales au sein des vingt-deux Etats qui ont ratifiés la Charte. Ces rapports ont tous fait l'objet d'une recommandation de la part du Comité des Ministres à l'Etat concerné pour qu'il mette en œuvre les mesures préconisées par le comité d'experts. Celui-ci peut ensuite vérifier sur le terrain si ces mesures ont été appliquées auprès des autorités de l'Etat ainsi que des associations concernées par les questions linguistiques.

2 – L'intégration et la non-discrimination menacées par le droit à la différence, une politique particulièrement déstabilisante pour la France.

2.1 Un droit à la différence peu compatible avec les notions d'intégration et de non-discrimination.

Certains Etats, peu nombreux les premières années, se sont empressés de ratifier la Charte, alors que d'autres, quinze ans après son adoption et presque dix ans après son entrée en vigueur, ne l'ont même pas signée. Ces derniers représentent quatorze Etats en 2007, soit presque un tiers des Etats membres de l'organisation, auxquels s'ajoutent les onze Etats qui l'ont signée mais pas ratifiée, soit au total plus de la moitié des Etats membres. Parmi les cinq « Grands payeurs », l'Allemagne la ratifie dès 1998, et le Royaume-Uni en 2001. La France, l'Italie, et la Russie, qui l'ont signée entre 1999 et 2001, ne l'ont toujours pas ratifiée. Parmi les Etats également membres de l'UE, quatorze d'entre eux, soit plus de la moitié, l'ont ratifiée. Pour quelles raisons certains Etats sont-ils plus enclins que d'autres à accorder des droits à leurs minorités linguistiques ?

Certains Etats comme la Hongrie ou l'Allemagne ont rapidement ratifié la Charte, car celle-ci ne représente pas seulement un instrument de protection juridique pour leurs propres minorités linguistiques, mais également et peut-être surtout, pour leur langue officielle, qui se trouve être une langue minoritaire au sein d'autres Etats avoisinants. Le but était donc d'inciter les Etats voisins à la ratifier également. De plus, l'Allemagne ne compte que sept langues régionales ou minoritaires sur son propre territoire avec un très faible nombre de locuteurs. Le journaliste Cai Rienäcker de la radio et télévision allemande *ARD* rappelle que les revendications linguistiques y sont donc faibles :

« Nous n'avons pas de problèmes au niveau linguistique. Même si nous avons une petite minorité danoise du côté de Flensburg, ça se passe très calmement car c'est un petit enjeu culturel et linguistique pour l'Allemagne. »²⁵

Pour certains Etats (Norvège, Finlande), et particulièrement les petits (Danemark, Chypre, Luxembourg, Liechtenstein), le fait de ne pas avoir, ou très peu, de langues régionales ou minoritaires sur leur territoire encourage la ratification.

Pour d'autres Etats, l'enjeu est tout autre, certains refusent de ratifier, voire même de signer la Charte, pour diverses raisons. Les Etats Baltes par exemple, ne veulent surtout pas accorder de droits linguistiques aux minorités russes sur leur territoire, car leurs populations étaient elles-mêmes longtemps considérées comme des minorités au sein de l'URSS, où elles estiment que leurs droits étaient bafoués. Ces Etats craignent que les revendications culturelles et linguistiques russes ne représentent une menace pour leur souveraineté récente. Pour la Bulgarie, c'est le coût que les mesures prévues par la Charte impliquerait ainsi que certaines de ses dispositions qui tendent à créer des « ghettos », qui pose problème, selon Mme Lubov Draganova, représentante permanente adjointe de la Bulgarie auprès du Conseil :

« Nous avons eu des écoles spéciales pour les Roms, mais maintenant, nous ne voulons plus de ces écoles qui fonctionnent comme des ghettos, avec un grand nombre d'agressions et de violence. La tolérance fonctionne aussi par l'intégration et nous voulons qu'ils intègrent des écoles ouvertes à tous. Nous avons de nombreux projets sur place avec le Conseil de l'Europe concernant les minorités et les langues minoritaires, comme lors de l'année européenne des langues en Europe en 2001, et nous avons fait de nombreux livres pour les élèves en romani. Mais le problème est aussi économique, et là, le Conseil de l'Europe ne nous apporte pas grand-chose. »²⁶

Se pose donc ici la question de l'intégration et du coût, et pas seulement pour la Bulgarie. Pour plusieurs Etats, dont la France, la Grèce et la Turquie, la notion d'« égalité » des individus vivant sur leur territoire passe d'abord par leur intégration. Ces Etats craignent donc que l'emploi des langues régionales ou minoritaires à tous les niveaux de la vie publique ne soit un frein à l'intégration de ces locuteurs au sein de l'Etat. Et le coût pharaonique des mesures à appliquer pour permettre cet emploi effraie les Etats qui comptent plusieurs langues régionales ou minoritaires et qui constatent déjà ce que leur coûte le maintien de vingt-trois langues officielles au sein de l'UE, soit environ un milliard d'euros par an (800 millions d'euros pour la traduction et 200 millions d'euros pour l'interprétation). Le débat qu'a suscité, en France, la ratification de la Charte, est sans commune mesure au sein des autres Etats

²⁵ Entretien avec M. Cai Rienäcker le 24 octobre 2005 à Strasbourg.

²⁶ Entretien avec Mme Lubov Draganova le 17 octobre 2005 à l'Ambassade de Bulgarie à Strasbourg.

membres du Conseil de l'Europe, et a abouti au refus de la ratification par le Conseil constitutionnel en 1999.

Pour le journaliste turc M. Rahmi Gundunz, correspondant à Paris de l'*Anatolian News Agency*, le plus important n'est pas que la Charte soit ou non ratifiée, mais que ses principes soient respectés dans les faits, comme c'est, selon lui, le cas en Turquie :

« Le débat sur la ratification de la Charte n'est plus d'actualité en Turquie car nous avons adopté l'année dernière une loi qui permet à des média de diffuser dans des langues autres que dans la langue turque, et nous avons une chaîne kurde. Mais depuis la constitution d'Atatürk, nous sommes souvent traités de « jacobinistes » comme les Français. »²⁷

Un point de vue qui n'est pas partagé par M. Hüseyin Elmali, journaliste turc d'origine kurde pour la chaîne de télévision kurde *ROJ-TV* :

« Le gouvernement turc est contre la reconnaissance du droit à la différence comme en France et ça pose problème. La représentation participative et la discrimination positive sont aujourd'hui à la mode, notamment pour l'égalité des sexes. Mais comment appliquer ces principes dans la mesure où la Turquie ne ratifie pas la Charte et ne donne pas les moyens nécessaires pour cela ? La Turquie doit montrer sa capacité à dépasser sa conception rigide de la citoyenneté pour que la démocratie devienne source de richesse. »²⁸

Cet argument de M. Elmali, sur la nécessité d'accorder un « droit à la différence » induit en fait d'accorder des « droits différents » à des groupes minoritaires puisqu'il s'agit d'avoir recours à une politique de discrimination positive pour obtenir une égalité supposée « réelle » des citoyens et non « théorique » comme celle que prône la constitution turque. Ce discours est également celui du Conseil de l'Europe pour justifier le bien fondé de la Charte, selon lequel il faudrait créer une « inégalité » en faveur des locuteurs des langues régionales pour parvenir à une égalité de fait avec les non locuteurs de ces langues.

Les promoteurs de la Charte et les militants des minorités linguistiques mettent sur le même plan le débat sur la parité dans la vie publique et politique, et la place des langues régionales ou minoritaires dans ces domaines, afin de pouvoir, par une politique volontariste, préserver et développer l'utilisation de ces langues menacées de disparition. Les deux situations ne sont pourtant pas comparables, car les locuteurs des langues régionales ou minoritaires connaissent pour la plupart la langue officielle de l'Etat ou ont généralement la possibilité de l'apprendre et ne se sentent donc pas nécessairement discriminés. Un autre argument est celui de la nécessité de préserver le multiculturalisme présenté comme une

²⁷ Entretien avec M. Rahmi Gundunz le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

²⁸ Entretien avec M. Hüseyin Elmali le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

richesse. M. Jean-Philippe Bozouls, secrétaire exécutif de la chambre des pouvoirs locaux du Congrès PLRE, utilise une représentation faisant appel à la biologie :

« La Charte fait partie des acquis du Conseil de l'Europe et va dans le sens de ce que nous souhaitons. Il faut arrêter toutes les querelles qui étaient vraiment dangereuses comme l'imposition de la langue nationale et l'interdiction d'autres pratiques de langue, alors que ce qui fait la richesse de l'Europe, c'est justement qu'il n'y ait pas de langue dominante. En matière de langue, il n'y a pas de hiérarchie, il n'y a pas de petites ou de grandes langues, de dialectes ou de langues nobles, il n'y a que des pratiques linguistiques multiples dont certaines sont en train de se raréfier et de disparaître, et qu'il faut protéger et, au contraire, favoriser de manière à maintenir une certaine « biodiversité » linguistique. »²⁹

Ces représentations sur une « biodiversité » des langues qui assimilent les langues à des êtres vivants et sur l'égalité absolue des langues se sont développées dans les années 1970 par le mouvement qualifié d'« ethnic revival » par Joshua Fishman³⁰. Des sociologues et linguistes réputés, les Professeurs Jean Le Dù et Yves le Berre, spécialistes des dialectes bretons, rappellent que les langues ne sont pas égales et qu'elles se distinguent notamment par leur durée de vie, leur complexité et leur importance relative, qui dépendent de l'évolution de la société³¹. Ces trois éléments différencient notamment des grandes langues d'Etat, parlées par des millions de locuteurs, et des petits parlars vernaculaires, avec un très faible nombre de locuteurs.

Il n'est pas surprenant que le projet de Charte ait été porté par la CPLRE, car il est très lié aux autres revendications concernant l'accroissement des pouvoirs régionaux et aux représentations diffusées contre « l'Etat dominateur » (Chapitre IV), comme le constate Mme Béatrice Giblin, géographe à l'Université Paris 8 :

« Tout cela rejoint un courant d'opinion favorable au droit à la différence, aux bienfaits supposés du multiculturalisme et à la défense systématique des droits de l'homme. C'est pourquoi les militants politiques régionalistes défenseurs des langues régionales sont de farouches partisans de l'accroissement des pouvoirs régionaux et de la mise en place d'un fédéralisme régional à l'échelle de l'Europe, sans bien mesurer les difficultés, voire l'impossibilité, de leur mise en place et les grands risques que courraient les « petites régions » dans le cadre européen, où elles seraient dans l'incapacité de se faire entendre. »³²

²⁹ Entretien avec M. Jean-Philippe Bozouls le 28 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

³⁰ Joshua Fishman, *The Rise and Fall of the Ethnic Revival*, Berlin : Editions Walter de Gruyter, 1985 – 531p.

³¹ Yves Le Berre et Jean Le Dù, « Le quiproquo des langues régionales : sauver le langue ou éduquer l'enfant ? », In : Christos Clairis, Denis Costauvec, Jean-Baptiste Coyos, *Langues et cultures régionales de France - Etat des lieux, enseignement, politiques*, Paris : Editions L'Harmattan, 1999 – p.72.

³² Béatrice Giblin, « Langues et territoires : une question géopolitique », *Revue de géographie et géopolitique Hérodote*, n°105, Paris : Editions La Découverte, 2002 - pp.12 et 13.

Ces militants politiques régionalistes défenseurs des langues régionales sont souvent des « nationalistes régionaux » qui se sentent appartenir à une nation différente de celle de leur Etat respectif. Ils s'appuient donc sur la Charte pour obtenir des droits linguistiques et culturels et tenter de développer l'usage de leur langue régionale ou minoritaire, symbole de leur « nation sans Etat ». Ils accusent souvent l'Etat de pratiquer un « génocide linguistique » envers leur langue, représentation à laquelle s'ajoute celle de la mort de leur « peuple » si la langue vient à disparaître. Cette dernière représentation, très utilisée par les nationalistes régionaux, peut s'avérer dangereuse selon Yves Le Berre et Jean Le Dù :

« On répète à l'envi qu'on tue un peuple quand on tue une langue. Mais qu'entend-on par peuple ? Des linguiste comme Weisgerber établissent un lien étroit entre le caractère d'un peuple et la langue qu'il parle : du fait que la langue allemande utilise des composés concrets (Schlafraum) et des verbes de mouvement (reiten), Weisgerber conclut que le peuple allemand est un peuple concret et dynamique. En outre, la langue, qui serait l'âme du peuple, déterminerait sa vision du monde : nul n'ignore que le monde est découpé de façons différentes selon les langues – ce qui les rends si intéressantes – mais fort heureusement, les traductions – même si elles constituent parfois des trahisons -, permettent la communication entre les hommes. Le durcissement de telles théories peut mener à l'absurde – ou déboucher sur des conduites discriminatoires. On ne peut innocemment partager l'humanité en communautés, en ethnies, voire en races distinctes. »³³

Les revendications linguistiques peuvent donc exacerber les dérives identitaires. En sacralisant les langues régionales et minoritaires dont ils veulent étendre l'utilisation dans la vie publique et privée sur tout le territoire revendiqué, en manipulant des représentations faisant tantôt appel à la biologie, à la pureté d'une langue, à son ancienneté, ou à la notion d'égalité des langues entre elles, les nationalistes régionaux établissent un rapport de force entre la langue régionale ou minoritaire et la langue officielle dans l'espoir d'inverser la tendance à l'effondrement de l'usage de leurs langues. L'exemple de la renaissance de l'hébreu, langue de l'antiquité devenue langue religieuse réservée pour le culte au 19^{ème} siècle, et qui s'est répandue par un usage oral et laïque sous l'impulsion du linguiste Eliézer Ben Yehoudah durant tout le 20^{ème} siècle, a fait des émules. L'usage du basque et surtout du catalan, deux langues interdites sous la dictature de Franco en Espagne, est à nouveau en extension aux dépens du castillan, notamment dans les universités catalanes.

Ces rapports de forces entre langues sur un territoire donné, territoire qui correspond d'ailleurs rarement avec l'usage de la langue régionale (comme le basque qui n'est parlé que sur une partie du territoire des sept provinces historiques basques ou le breton qui n'était parlé que sur un tiers du territoire du duché de Bretagne), n'encouragent pas l'intégration des

³³ Yves Le Berre et Jean Le Dù, « Le qui pro quo des langues régionales [...] », op. cit. – p.71.

locuteurs de ces langues au sein de leur Etat respectif, mais encourage plutôt la différenciation et la mise en avant du particularisme rendant plus difficile le « vouloir vivre ensemble » nécessaire à la stabilité et au développement d'une société. Mme Barbara Loyer, géographe à l'Université Paris 8, regrette que les conséquences de ces rapports de force linguistiques, notamment sur les relations entre les locuteurs au sein des Etats, ne soient pas prises en compte par le Conseil de l'Europe :

« La question linguistique est associée à celle de l'évolution des pouvoirs dans l'Union européenne. L'image irénique qui en est donnée par le Conseil de l'Europe vise à obtenir un résultat quantitatif, une augmentation du nombre de locuteurs. Mais elle ne permet pas d'aborder la nature des relations qui s'établissent entre ces locuteurs. Des idées simplistes et culpabilisantes sur les méfaits des Etats actuels auront comme principal résultat de conférer une portée symbolique supérieure aux victoires des uns et des autres, en laissant notamment plus de latitude aux groupes, pas forcément représentatifs, qui manipulent sciemment ces représentations afin d'imposer leur vision des choses. »³⁴

Cette critique est également percutante lorsqu'il s'agit d'analyser les revendications sur les droits plus généraux à accorder aux minorités au nom des droits de l'homme, telles que développés par le Conseil de l'Europe, pour compenser les supposées ou réelles discriminations des Etats à leur égard (seconde partie du chapitre). Le débat sur la ratification de la Charte a atteint son paroxysme en France, pour quelles raisons ?

2.2 Le débat sur la ratification de la Charte en France, un débat d'une ampleur inégalée en Europe.

Comme l'illustre le colloque « Langues et territoires : une question géopolitique » organisé par le Centre de recherches et d'analyses géopolitiques (CRAG) qui s'est tenu à l'Université Paris 8 en octobre 2001, ainsi que le numéro de la revue *Hérodote* qui lui est consacré³⁵, les débats concernant la ratification de la Charte des langues régionales ou minoritaires par la France ont été particulièrement vifs et nourris. Pourquoi la France, plus que tout autre Etat européen, est-elle si sensible à la question des langues régionales et minoritaires ?

Les deux premiers articles de la Constitution française de 1958 stipulent :

³⁴ Barbara Loyer, « Langues nationales et régionales : une relation géopolitique », Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°105, Paris : Editions La Découverte, 2002 – p.36.

³⁵ Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°105, op. cit.

« **Article 1** : La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. [...] »

Article 2 : La langue de la République est le français. [...] »³⁶

C'est sur la base de ces deux articles que le Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative en France chargée de conseiller le gouvernement, rend un avis négatif³⁷ au gouvernement d'Alain Juppé en 1996 sur la ratification de la Charte. Pourtant, dès l'année suivante, le nouveau Premier Ministre Lionel Jospin souhaite, lors de son discours de clôture du second sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Strasbourg en octobre 1997, une ratification rapide de la Charte. Avant d'engager le processus de ratification, il fait appel à trois experts : d'abord le maire de Quimper, Bernard Poignant, puis un professeur de droit constitutionnel, Guy Carcassonne, et un professeur de linguistique, Bernard Cerquiglini.

Les conclusions³⁸ des trois experts sont positives, bien que Guy Carcassonne propose d'accompagner la ratification d'une déclaration interprétative sur le terme de « groupes » qui renverrait aux individus et non à des entités distinctes, et de « vie publique » qui désignerait l'ensemble des rapports collectifs hors du domicile et non pas les relations entre individus et pouvoirs publics. Pour M. Carcassonne, avec cette déclaration interprétative, la France peut signer jusqu'à 52 articles ou alinéas de la Charte sur un total de 98 mesures, sans qu'il ne soit nécessaire de modifier la Constitution française et donc, de se référer au Conseil constitutionnel. Quant à Bernard Cerquiglini, il recense pas moins de soixante-quinze langues régionales et minoritaires qu'il convient de protéger sur le territoire français, dont vingt-deux en France métropolitaine et cinquante-trois dans les départements et territoires d'Outre-mer. En 2008, l'Etat qui a recensé le plus de langues régionales ou minoritaires sur son territoire, la Roumanie, n'en n'a recensé que vingt. Cette comparaison permet de mieux comprendre que l'enjeu de la ratification de la Charte et ses conséquences ne sont pas les mêmes pour la France que pour bien d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

Sur la base de ces conclusions, Lionel Jospin signe solennellement la Charte des langues régionales ou minoritaires en mai 1999, première étape vers la ratification. Le Président de la République, Jacques Chirac, entre alors en jeu et décide de saisir le Conseil

³⁶ Constitution française de 1958 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constit.htm>

³⁷ Avis négatif du Conseil d'Etat concernant la ratification de la Charte rendu le 24 septembre 1996 : <http://www.conseil-etat.fr/avis90/359461.pdf>

³⁸ Bernard Poignant rend son rapport en juillet 1998 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984001448/index.shtml> ; Guy Carcassonne rend son rapport en décembre 1998 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984001697/index.shtml> ; Bernard Cerquiglini rend son rapport en avril 1999 : http://www.culture.gouv.fr/culture/dglf/lang-reg/rapport_cerquiglini/langues-france.html

constitutionnel pour qu'il se prononce également sur l'applicabilité de la Charte avec la Constitution française avant sa ratification. Le Conseil constitutionnel rend sa décision³⁹ un mois après la signature, en juin 1999, et estime que la Charte comporte des clauses contraires aux deux premiers articles de la Constitution française, notamment vis-à-vis des principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français dans la mesure où elles tendent à conférer des droits spécifiques à des « groupes » linguistiques à l'intérieur des « territoires » dans lesquels ces langues sont pratiquées. La Charte ne peut donc être ratifiée sans une révision préalable de la Constitution.

Cette décision du Conseil constitutionnel suscite de très nombreuses réactions opposant les défenseurs des langues régionales ou minoritaires, soutenus par la presse régionale⁴⁰, aux défenseurs du modèle républicain et de l'unité nationale, qui traduisent des conceptions différentes de la nation française et de son devenir. Toutes ces réactions, à travers la presse, dans des colloques, ou dans des ouvrages, ont été synthétisées dans un article⁴¹ très complet de l'écrivain Françoise Morvan qui s'oppose vigoureusement à la ratification de la Charte. Les articles d'Henri Giordan, ancien directeur de recherche au CNRS et fervent défenseur des langues régionales, et d'Yvonne Bollmann, germaniste et opposante à la Charte, dans le numéro de la revue *Hérodote* consacré aux « Langues et territoires »⁴² en 2002, exposent également des représentations complètement antagonistes sur les objectifs des initiateurs de la Charte et sur les conséquences de sa ratification par la France.

Henri Giordan accuse ainsi le Conseil constitutionnel de vouloir « ethniciser » la conception de la nation en la définissant par l'usage collectif du français plutôt que par des valeurs politiques. Pour Yvonne Bollmann, c'est la ratification de la Charte qui engagerait la France dans une logique ethniste et l'obligerait à faire face à de nombreux conflits internes, alors que l'Allemagne en serait exempte par son homogénéité ethnique, ce qui renforcerait ainsi sa position sur la scène européenne.

Du point de vue du Conseil de l'Europe, et plus particulièrement du Congrès PLRE, auteur de la première proposition de Charte au Comité des Ministres en 1988, la France est

³⁹ Décision du Conseil constitutionnel concernant la ratification de la Charte rendu le 15 juin 1999 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99412/99412dc.htm>

⁴⁰ Pour les liens qu'entretient la presse régionale avec les défenseurs des langues régionales, se référer à : Thibault Courcelle, « Le rôle de la presse quotidienne régionale bretonne dans la création d'une « identité bretonne » », mémoire de DEA sous la direction de Barbara Loyer soutenu en 2003 à l'Institut Français de Géopolitique et disponible sur le site de l'IFG : http://www.geopolitique.net/article.php3?id_article=151

⁴¹ Françoise Morvan, « L'ethnorégionalisme et la Charte des langues régionales et minoritaires », publié en novembre 2006 sur le site de l'Observatoire du communautarisme : <http://www.communautarisme.net>

⁴² Henri Giordan, « Le pouvoir et la pluralité culturelle », et Yvonne Bollmann, « Les langues régionales et minoritaires en Europe. Volksgruppen : le grand retour », in *Hérodote*, n°105, op. cit. – pp.178 à 201.

trop « jacobine » et refuse la superposition d'identités. C'est du moins l'explication de M. Ulrich Bohner, Secrétaire général du Congrès PLRE :

« Le problème est que la France a une tradition très jacobine et une idée du citoyen un peu trop monolithique. Alors qu'en Europe, on va de plus en plus vers une situation où chacun n'a pas qu'une identité, mais participe à plusieurs identités qui lui permettent de construire son identité individuelle et personnelle. On peut être tout à la fois Alsacien, Français et Européen sans contradictions.

L'unité de la France s'est construite, entre autre, sur la diffusion de la langue française et il faut bien se rappeler qu'il n'y a pas si longtemps, cinquante ou cent ans, tous les élèves qui parlaient entre eux une langue autre que le français étaient sévèrement punis à l'école. On commence tout juste à comprendre que la pluralité des langues est un atout et une richesse pour les jeunes. Il est d'ailleurs évident au niveau européen que si l'on suivait la logique française, l'Europe parlerait anglais et la langue française serait une langue régionale ou minoritaire. Il est donc important de protéger la pluralité des langues même pour la langue française. Et la politique de l'autruche n'est pas la meilleure politique si l'on veut envisager sereinement l'avenir. »⁴³

Selon M. Bohner, la France appliquerait donc toujours un centralisme et un républicanisme intransigeants, puisque ce sont les idées qui sous-tendent la « tradition jacobine » et la conception du citoyen présentée comme « monolithique ». Cette représentation de la France, ajoutée à celles des discriminations à l'école envers les langues régionales, est identique à celle des militants défenseurs des langues régionales ou minoritaires. L'argument selon lequel défendre la pluralité des langues à l'échelle nationale revient à la défendre également aux échelles européenne et internationale est également souvent avancé par les défenseurs des langues régionales ou minoritaires qui y voient une saine réaction à la mondialisation afin de contrer l'uniformisation culturelle.

Pour le Sénateur M. Robert Badinter, ancien Garde des Sceaux et ancien Président du Conseil constitutionnel, cette Charte n'a rien à voir avec les droits de l'homme et elle est inutile, puisqu'il n'y a plus de discrimination des langues régionales en France :

« Si on considère que s'ajoutent au droit individuel des droits collectifs et si la revendication des droits de l'individu doit se réaliser à travers une protection collective, on change la nature de la construction européenne. [...]

Je sais les passions que soulèvent ces questions. Je crois qu'à cet égard, il faut faire preuve d'une extrême simplicité. De quoi parlons-nous ? Du droit de s'exprimer dans la langue que l'on a reçue comme héritage par sa famille ? Du droit de créer une association pour promouvoir le théâtre qui s'exprime dans une langue régionale ? Du droit d'avoir une chaîne câblée pour s'exprimer en basque plutôt qu'en espagnol ? Ces droits ne posent aucun problème. Je suis toujours perplexe quand j'entends parler de discrimination. [...] Mais qu'est-ce que cela à voir avec les droits de l'homme ? Que chaque être humain ait le droit de

⁴³ Entretien avec M. Ulrich Bohner le 13 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

s'exprimer dans la langue de son choix ne me pose aucun problème. Par contre, que chaque communauté choisisse de s'exprimer dans la langue de son choix et non la langue nationale pose un problème majeur vis-à-vis de l'unité nationale. »⁴⁴

La position de M. Badinter a le mérite d'être claire et de recentrer le débat. D'autres juristes ne sont pas du même avis. Pour Florence Benoît-Rohmer, professeur de droit public et Présidente de l'Université Robert Schuman à Strasbourg, la France ne doit pas se positionner en « donneuse de leçons » aux autres, d'autant plus que Mme Benoît-Rohmer considère la Charte comme inoffensive pour la France :

« La France ne reconnaît pas de minorités nationales en raison du « sacro-saint » principe d'égalité, mais se permet pourtant d'inciter les autres Etats à respecter les droits des minorités nationales, notamment lorsqu'elle se scandalise du traitement des minorités hongroises en Roumanie. Je pense que la ratification de la Charte des langues minoritaires ou régionales n'aurait aucune conséquence pour la France, dans la mesure où officieusement, elle respecte déjà une bonne part des droits qui sont inscrits dans ce texte. D'ailleurs, le Parlement et le Premier Ministre s'étaient prononcés en faveur de la ratification, mais c'est le Conseil constitutionnel qui a dit « non ». »⁴⁵

Là encore, le ton est vif et le ressentiment, vis-à-vis de la position française, est immense. Le terme de « sacro-saint » utilisé ironiquement montre que Mme Benoît-Rohmer pense que la défense par la France de ses valeurs est exagérée. Florence Benoît-Rohmer a d'ailleurs écrit deux ouvrages⁴⁶, édités par le Conseil de l'Europe, concernant le droit des minorités et leur protection. Comment la France se défend-elle de ses accusations de donneuse de leçon envers les autres de droits qu'elle refuse elle-même d'adopter ?

M. Frédérik Rogge, représentant adjoint de la France auprès du Conseil de l'Europe et conseiller juridique des affaires étrangères, fait référence à l'histoire des Etats et à leur unification plus ou moins tardive pour justifier la position française :

« L'émergence de l'Etat national est relativement récente en Europe centrale, ça date de la fin du 19^{ème} et début du 20^{ème} siècle. Ces Etats, pas assez unifiés, connaissent donc une permanence des minorités nationales et une réalité de cette problématique bien plus grande qu'en France, qui est un Etat avec une histoire unitaire bien plus ancienne. La situation française n'est donc pas du tout comparable à ces Etats et c'est pour cette raison que je ne trouve pas scandaleux que l'on ait exigé qu'ils signent la Charte et la Convention-cadre, notamment compte tenu de ce qui s'est passé en Yougoslavie, car c'était un élément très fort

⁴⁴ Robert Badinter, « Pour une vision individualiste des droits de l'homme », lors du colloque organisé par le Sénat pour le cinquantième anniversaire du Conseil de l'Europe le 1^{er} décembre 1999, Rapport d'information n°430 du Sénat.

⁴⁵ Entretien avec Mme Florence Benoît-Rohmer le 26 octobre 2005 à la Présidence de l'Université Robert Schuman de Strasbourg.

⁴⁶ Florence Benoît-Rohmer, *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1996 - 181p. ; *Les minorités, quels droits ?* Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 - 175p.

de stabilisation pour tous ces Etats qui ont connu bien des aléas en terme d'existence nationale, comme les Etats Baltes. »⁴⁷

Cette explication n'empêche pas le Conseil de l'Europe et ses différents organes de maintenir une pression permanente sur la France pour qu'elle ratifie ces deux textes. Le Commissaire aux droits de l'homme, M. Alvaro Gil-Roblès, trouve ainsi « regrettable », dans son dernier rapport sur la France rendu en février 2006, qu'elle n'ait pas ratifié la Charte et la Convention-cadre et l'invite à le faire rapidement. Pourtant, cette pression semble s'être quelque peu atténuée avec l'évolution du contexte géopolitique international, et la position de la France est mieux respectée ou du moins comprise, si l'on en croit M. Rogge :

« C'est pour nous une épreuve de promouvoir la conception française de non discrimination et donc d'égalité de traitement d'individus non égaux. Mais ces toutes dernières années, je constate que la France est moins prise à partie sur cette question au sein du Conseil de l'Europe, notamment depuis que l'on discute de façon accrue de la question du dialogue des civilisations, des menaces terroristes...etc. Le contexte politique global nous est un peu plus favorable et même au sein du Conseil de l'Europe, il n'y a pas que les organes conventionnels de la Charte et de la Convention-cadre, il y a également une approche assez équilibrée, pas trop collective, de la non discrimination. »⁴⁸

Malgré cette évolution plus favorable au niveau du Conseil de l'Europe, le débat sur la ratification de la Charte reste un enjeu de politique intérieure fort en France, notamment en période électorale. La plupart des candidats espèrent attirer les votes des militants et défenseurs des langues régionales, d'autant que les trois quarts des Français⁴⁹ souhaitent sa ratification même si celle-ci nécessite une modification constitutionnelle, sans généralement bien en mesurer les conséquences. Ainsi, lors des élections présidentielles de mai 2007, neuf des douze candidats en lice se sont prononcés en faveur de la ratification, dont Ségolène Royal et François Bayrou. Seuls les candidats de droite et d'extrême-droite, Nicolas Sarkozy, Philippe De Villiers et Jean-Marie Le Pen, se sont prononcés contre.

La reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en lui accordant des droits « imprescriptibles » à son usage dans la vie publique n'est donc pas si simple pour un Etat comme la France. Le fait qu'elle ait signé la Charte sans l'avoir ratifiée montre des hésitations sur la politique à suivre. En revanche, la position française est beaucoup plus nette envers la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales adoptée en 1994 par le Conseil de l'Europe, qu'elle a toujours refusé de signer et de ratifier pour des raisons historiques, idéologiques et conceptuelles.

⁴⁷ Entretien avec M. Frédéric Rogge le 25 octobre 2005 à l'Ambassade de France à Strasbourg.

⁴⁸ Entretien avec M. Frédéric Rogge, op. cit.

⁴⁹ Selon deux sondages réalisés par l'IFOP en 1994 et 2000 sur un échantillon de 1000 Français.

II – La « surprotection » des minorités nationales, un facteur d'« ethnicisation » des Etats européens.

Dès la chute du Mur de Berlin et le renversement des régimes communistes en Europe centrale et orientale, la problématique des minorités ressurgit en Europe. Pour les Occidentaux qui prennent en charge la sécurité du continent européen, l'instabilité de ces Etats serait due au non respect des minorités qui s'y trouvent. Dans cette optique, la protection des minorités apparaît donc comme un impératif pour éviter que de nombreux Etats ne tombent dans la guerre civile comme en Yougoslavie, par effet de dominos. Le Conseil de l'Europe se considère alors, par la voix de son Assemblée, comme « l'organisation la mieux placée pour élaborer des instruments juridiques internationaux concernant la protection des minorités »⁵⁰. Comment le Conseil de l'Europe est-il devenu l'organisation de référence pour la protection juridique des minorités nationales ?

1 – Le droit des minorités nationales, un long cheminement favorisé par un nouveau contexte.

1.1 Une préoccupation ancienne de l'Assemblée avec l'adhésion de Chypre.

La préoccupation commune des Etats européens pour les minorités nationales est assez récente et se ressent simultanément au sein du Conseil de l'Europe, de la CSCE (puis de l'OSCE à partir de 1994), de l'ONU, et de l'UE. La conception d'un droit des minorités a été largement liée au contexte géopolitique de sortie de Guerre froide en Europe, avec la chute des dictatures communistes et une montée souvent violente des nationalismes. Pourtant, cette préoccupation est plus ancienne au sein du Conseil de l'Europe.

C'est le Comité des Ministres qui s'est, pour la première fois, préoccupé du sort des minorités en 1950. Mais il s'agissait des minorités turques en Bulgarie dans un contexte de début de Guerre froide où la Turquie faisait déjà partie du Conseil de l'Europe et la Bulgarie du bloc soviétique. Le Comité des Ministres s'oppose⁵¹ à la déportation de 250 000 Turcs du territoire bulgare vers la Turquie, décidé par les autorités bulgares, et appelle à un

⁵⁰ Résolution 993 (1993) de l'Assemblée parlementaire.

⁵¹ Résolution (50)46 du Comité des Ministres adoptée le 4 novembre 1950.

« arrangement équitable » entre les deux Etats. Cette résolution ne produira guère d'effets puisque environ 150 000 Turcs durent quitter de force la Bulgarie entre 1950 et 1951.

En 1957, l'Assemblée consultative aborde à son tour la question des minorités nationales, mais il s'agit des minorités appartenant cette fois aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle reconnaît que les minorités sont suffisamment protégées par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais estime néanmoins⁵² que des progrès peuvent être apportés dans ce domaine et invite les Etats intéressés à lui fournir des renseignements concernant leurs propres minorités. Suite au manque d'empressement des Etats à fournir des renseignements dans le domaine sensible des minorités, l'Assemblée adopte une directive⁵³ pour renforcer la pression sur les Etats membres et charger sa commission juridique d'établir un rapport sur la situation des minorités nationales en Europe. Puis, sur la base de ce rapport, l'Assemblée constate que la situation des minorités au sein des Etats membres de l'organisation est « très satisfaisante »⁵⁴ et recommande simplement aux Etats qui ont des différends entre eux au sujet de minorités, de négocier sur la base de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Un revirement de position a lieu deux ans plus tard, en 1961, lorsque l'Assemblée estime dans une recommandation⁵⁵ que la CEDH n'accorde pas suffisamment de protection aux minorités et demande l'ajout d'un article concernant la protection des minorités, de leur culture et de leur langue, dans un nouveau protocole à la CEDH. Pourquoi ce revirement ?

Il s'explique par un nouveau contexte, avec la perspective d'une adhésion rapide de Chypre, qui obtient le feu vert de l'Assemblée quatre jours avant l'adoption de la recommandation. Chypre, nouvelle république indépendante depuis 1960, est alors composée de deux communautés : la communauté chypriote grecque qui compte plus de 80% de la population, et la communauté chypriote turque, moins de 18%. La stabilité de l'île est assurée par une constitution, sous l'égide du Royaume-Uni, de la Grèce et de la Turquie, qui accorde de nombreux droits à la minorité turque comparativement à son poids démographique (celle-ci lui assure 30% des postes dans la fonction publique et 40% dans la police). Une constitution imposée et problématique selon l'Ambassadeur de Chypre auprès du Conseil de l'Europe, M. Marios Lyssiotis :

⁵² Résolution 136 (1957) de l'Assemblée parlementaire.

⁵³ Directive 116 (1958) de l'Assemblée parlementaire.

⁵⁴ Recommandation 213 (1959) de l'Assemblée parlementaire.

⁵⁵ Recommandation 285 (1961) de l'Assemblée parlementaire.

« La plupart des constitutions sont un peu comme des actes internes aux Etats, mais la Constitution chypriote de 1960 est très particulière, puisqu'elle découlait d'une négociation internationale entre la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni, dans une volonté de ménager les intérêts géopolitiques de chacun. Les Chypriotes grecs et turcs ont par la suite été appelés pour accepter ce résultat. C'était donc un contexte bien spécifique et un cas unique dans l'histoire constitutionnelle et c'est d'ailleurs de là qu'une partie de nos problèmes a découlé. »⁵⁶

La situation politique de l'île entre communautés grecque et turque est donc tendue lorsque Chypre adhère au Conseil de l'Europe le 24 mai 1961. C'est ainsi la première fois que l'organisation est confrontée à un problème aussi important de minorité au sein d'un de ces Etats membres. Il est d'ailleurs prévu que la délégation chypriote à l'Assemblée soit composée de deux chypriotes grecs et d'un chypriote turc, mais suite à des tensions communautaires dans l'île et à la démission du gouvernement chypriote des ministres turcs en 1964, Chypre n'est plus représentée pendant plus de dix-neuf ans à l'Assemblée. Le Comité des Ministres ne donne pas suite au projet d'ajouter un article à la CEDH concernant les minorités nationales proposé par l'Assemblée. Le problème de la minorité chypriote turque est de toute façon « réglé » *de facto* par l'occupation du Nord de Chypre par l'armée turque en 1974 et des déplacements forcés de populations qui s'ensuivent (Chapitre VII).

Le Conseil de l'Europe n'abordera alors plus la question sensible des minorités nationales jusqu'en 1990. Les Etats préfèrent régler cette question au sein de l'ONU ou de la CSCE tout juste créée et réunissant trente-cinq Etats des blocs occidentaux et soviétiques ainsi que quelques non alignés. La CSCE adopte une série de dix engagements en principe politiquement contraignants à Helsinki en 1975, appelés « Acte final d'Helsinki », parmi lesquels, après l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale des Etats, figurent l'égalité de droits des peuples et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Deux ans plus tard en 1977, une sous-commission de l'ONU consacrée à la protection des minorités donne une première définition d'une « minorité nationale » :

« C'est un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'Etat – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique, des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent, même de façon implicite, un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. »⁵⁷

⁵⁶ Entretien avec M. Marios Lyssiotis le 7 octobre 2005 à l'Ambassade de Chypre à Strasbourg.

⁵⁷ Francesco Capotorti, *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations Unies, 1979 (Doc. E/CN.4 Sub. 2/384/Rev.1) – p.102.

Cette proposition de définition n'a cependant pas pu aboutir à un accord général au sein de l'ONU en raison des divergences de conception entre Etats.

Suite aux premières élections du Parlement européen de la CEE, douze députés européens déposent une proposition de résolution sur une « Charte des droits et des minorités ethniques » le 28 septembre 1979. Tous sont italiens à part deux députés français, Claude Estier et Charles Josselin, celui-là même qui, un mois plus tard, propose une résolution sur une « charte des langues et cultures régionales » (première partie du chapitre). Tous ces députés appartiennent au *Groupe socialiste*, excepté un député appartenant à la *Gauche unitaire européenne / Vert*. Ils justifient leur demande par l'apparition dans différentes régions d'Europe de mouvements de minorités ethniques et linguistiques soutenant des objectifs séparatistes, mouvements qu'ils expliquent par « la défense légitime des patrimoines de traditions culturelles et de valeurs qui font partie intégrante de la civilisation européenne »⁵⁸. Selon ces députés, l'élaboration d'une « charte des minorités ethniques est propre à satisfaire, dans un cadre européen, la revendication d'autonomie ».

Une autre proposition de résolution est déposée à peine cinq mois plus tard, le 20 février 1980, par dix députés européens proches de l'*Union Fédéraliste des Communautés Ethniques en Europe (UFCE)*. Elle s'intitule « Proposition de résolution sur la protection des groupes ethniques et des minorités linguistiques dans la Communauté européenne »⁵⁹. Ces députés, appartenant presque tous au *Parti Populaire européen (PPE)*, sont majoritairement de nationalité allemande (ainsi qu'un belge et un italien), pays où siège l'*UFCE* à Flensburg. Ils soumettent un texte de convention contenant les droits des groupes ethniques et des minorités linguistiques de la CEE et les mesures propres à les protéger, en collaboration avec des organes représentant les minorités, notamment l'*UFCE*, et après avis du Parlement européen, espèrent obtenir l'approbation des gouvernements des Etats membres.

Cette proposition de convention se base sur les principes élaborés par l'*UFCE* lors du congrès d'Aperande au Danemark en septembre 1979, notamment ceux du droit « à l'existence de chaque groupe ethnique en tant qu'entité nationale ou culturelle, [...] du droit de chaque groupe ethnique à une patrie, [...] du droit à l'autodétermination »⁶⁰. La Convention prévoit également un mécanisme de contrôle international pour veiller à la stricte application de ces règles par les Etats contractants.

⁵⁸ Doc. I — 371/79 du 28 septembre 1979 du Parlement européen ; *In* : Richard Grau, *Les Langues et les cultures minoritaires en France*, op. cit.

⁵⁹ Doc. I — 790/79 du 20 février 1980 du Parlement européen ; *In* : Richard Grau, op. cit.

⁶⁰ *Ibid.*

Ces deux propositions de résolution aboutissent à l'adoption de la « Résolution Arfé », sur une « Charte communautaire des langues et cultures régionales et sur une Charte des droits des minorités ethniques ». Seuls 21 députés sur 109 ont voté contre cette résolution en dénonçant le « risque de dissoudre les nations et les Etats, de fissurer les sociétés, et de rendre aléatoire la construction européenne ». Les trois quarts des députés du Parlement européen sont alors acquis à la cause des droits collectifs à accorder aux minorités ethniques.

Un groupe de travail au sein du Parlement européen réunissant tous les députés intéressés par les principes de cette charte est alors créé sous l'impulsion du député Gaetano Arfé. En adoptant cette résolution, le Parlement européen a cherché à faire évoluer l'attitude des Etats envers leurs minorités, mais les Etats ont rappelé la faiblesse juridique contraignante de ces textes en ne donnant pas suite à cette résolution. C'est finalement le Conseil de l'Europe qui reprend l'initiative, à partir de 1990, dans un nouveau contexte géopolitique européen favorable aux minorités.

1.2 Un nouveau contexte géopolitique favorable aux droits des minorités.

Les nouveaux rapports de force liés à la démocratisation des Etats d'Europe centrale et orientale ont profité aux minorités, qui se sont employées à faire valoir leurs droits spécifiques, en commençant par chercher à obtenir des prérogatives assez étendues dans les domaines linguistique et culturel. La CSCE adopte la « Déclaration de Copenhague » en 1990, qui confère aux minorités le droit de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses. Mais elle est dépourvue de force contraignante.

C'est avec la perspective de l'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe que l'Assemblée parlementaire s'intéresse de nouveau à la question des minorités. La veille de rendre son avis sur cette adhésion, le 1^{er} octobre 1990, l'Assemblée adopte une recommandation relative aux droits des minorités. Le découpage frontalier de la Hongrie fut réalisé après la défaite de l'empire d'Autriche-Hongrie en 1919 par une commission française présidée par le géographe Emmanuel de Martonne et officialisé l'année suivante par le Traité de Trianon. Ce découpage exclut plusieurs millions de Hongrois du nouvel Etat de Hongrie. Le nombre de Hongrois vivant dans les pays limitrophes de la Hongrie est actuellement

estimé à 3,8 millions⁶¹. L'attention de l'Assemblée sur la protection des minorités s'explique donc dans le souci de régler les différends entre la Hongrie, qui soutient énergiquement ces communautés hongroises et ses pays voisins qui s'inquiètent de ce soutien et craignent des revendications territoriales :

« Les minorités constituent l'un des grands sujets qui appellent une coopération et une consultation avec les pays d'Europe centrale et de l'Est.

[...] les minorités doivent être autorisées à avoir des contacts pacifiques, libres et sans entraves avec les ressortissants des Etats auxquels elles sont unies par une origine ou un patrimoine commun, sans que cela puisse porter atteinte de quelque manière que ce soit au principe de l'intégrité territoriale des Etats. »⁶²

L'Assemblée demande à nouveau au Comité des Ministres d'élaborer un protocole à la CEDH concernant les droits des minorités.

Un autre organe du Conseil de l'Europe a joué un rôle clé concernant le droit des minorités. Il s'agit de la Commission de Venise (Chapitre III) qui, dès sa création en 1990, s'intéresse au droit des minorités et élabore l'année suivante une proposition pour une « convention européenne pour la protection des minorités »⁶³, qu'elle soumet au Comité des Ministres. L'Assemblée rejette catégoriquement cette proposition :

« Bien qu'elle contienne une définition remarquable des droits à garantir, la proposition de convention paraît faible sur le mécanisme de contrôle. Aussi l'Assemblée estime-t-elle préférable et urgent d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme. »⁶⁴

L'enjeu est de taille car, si un protocole additionnel est adopté, la protection des minorités est directement assurée par la Cour européenne des droits de l'homme, alors que si les Etats optent pour une nouvelle convention, un nouveau mécanisme de contrôle est créé, mais ne disposant ni de l'aura, ni de l'expérience de la Cour, ni du caractère obligatoire de sa juridiction. La CPLRE soutient donc l'Assemblée par l'adoption d'une résolution sur « l'autonomie, les minorités, les nationalismes et l'union européenne »⁶⁵, où elle appelle les Etats européens, sur un ton vindicatif, à « rejeter tout comportement nationaliste et toute tentation de trouver la solution à ces problèmes par le retour à l'Etat-nation ». Elle souhaite pour cela que les Etats reconnaissent dans leurs constitutions l'existence de minorités vivant

⁶¹ Assia Stantcheva, « Les minorités nationales en Europe centrale et orientale », paru le 17 décembre 2001 sur le site de la Fondation Robert Schuman : http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-25

⁶² Recommandation 1134 (1990) de l'Assemblée parlementaire.

⁶³ Document CDL(1991)007 de la Commission de Venise intitulé « Proposition pour une Convention européenne pour la Protection des Minorités ».

⁶⁴ Recommandation 1177 (1992) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁵ Résolution 232(1992) de la Conférence.

sur leur territoire, mettent en place un « fédéralisme authentique » fondés sur le principe de subsidiarité, garantissent une représentation équitable des minorités dans les parlements nationaux et dans les organes de l'Etat, reconnaissent et protègent les droits des minorités, notamment linguistiques et culturels. Mais les Etats membres, par le biais du Comité des Ministres, ne souhaitent pas adopter de texte juridiquement contraignant pour la protection des minorités :

« Malgré les recommandations de l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres a manifesté beaucoup de réticence à élaborer des instruments juridiques destinés à préserver l'identité des minorités culturelles. Les Etats n'étaient effectivement guère pressés d'aboutir à un règlement conventionnel de la question minoritaire. Ce n'est que lorsque le Comité des Ministres constata que les travaux de la CSCE n'aboutiraient pas à l'élaboration d'une convention, qu'il décida – sans hâte aucune toutefois – en 1991 d'ouvrir des négociations. »⁶⁶

Le premier sommet des chefs d'Etats et de gouvernements à Vienne en 1993 focalise l'attention de l'Assemblée qui envoie au Comité des Ministres une proposition détaillée de protocole additionnel à la CEDH. Celle-ci propose une définition juridique précise de « minorité nationale » :

« L'expression « minorité nationale » désigne un groupe de personnes dans un Etat qui :

- a. résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens ;
- b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat ;
- c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ;
- d. sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat ;
- e. sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. »⁶⁷

Sur la base de cette définition, le projet de protocole est très ambitieux puisqu'il inclut toute une série de principes et de droits à accorder aux minorités, notamment le droit à l'autonomie reconnu sur une base ethnique « dans les régions où elles sont majoritaires » (Article 11). Pour appuyer ce projet de protocole additionnel, et avant même que les Etats ne se prononcent dessus, l'Assemblée parlementaire décide d'en faire appliquer les principes et les droits à tous les Etats désireux de devenir membres du Conseil de l'Europe⁶⁸. Plusieurs Etats d'Europe centrale font alors référence à ce projet de protocole dans les traités de bon

⁶⁶ Florence Benoît-Rohmer, *Les minorités, quels droits ?*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 – p.31.

⁶⁷ Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁸ Directive 484 (1993) de l'Assemblée parlementaire.

voisinage qu'ils signent entre eux, notamment dans les traités entre la Hongrie, la Slovaquie et la Roumanie⁶⁹.

De son côté, l'OSCE crée le poste de « Haut commissaire pour les minorités nationales » en 1993, mais sans adopter de définition au terme « minorité nationale ». Son rôle est de défendre la cause des minorités nationales face aux Etats, lorsque celles-ci font appel à lui. Le premier Haut commissaire désigné est un ancien ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, M. Max van der Stoep, chaud partisan des droits collectifs qui visent à renforcer la protection des minorités. Il défend notamment l'instauration de systèmes d'éducation parallèle comme outil de prévention des conflits.

Les trente-deux Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis lors du sommet de Vienne en 1993, érigent le droit des minorités parmi leurs principales priorités et décident :

« - de rédiger à bref délai une convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. [...]

- d'engager les travaux de rédaction d'un protocole complétant la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour des personnes appartenant à des minorités nationales. »⁷⁰

Les Etats choisissent donc naturellement la voie la moins contraignante, celle de l'adoption d'une nouvelle convention. S'ils acceptent l'idée d'un protocole additionnel à la CEDH, c'est seulement dans le domaine culturel et par le biais des droits individuels. Un comité *ad hoc* pour la protection des minorités nationales est donc chargé de rédiger le projet de convention-cadre et de protocole additionnel. Ce comité, composé d'experts désignés par les Etats membres, choisit de s'atteler d'abord à la rédaction de la convention-cadre. Il s'inspire des engagements politiques déjà pris au sein de la CSCE et de l'ONU pour les traduire en obligations juridiques.

⁶⁹ Sylvie Le Tirilly, « La contribution du Conseil de l'Europe à la protection des minorités », Revue *Cahier de l'Espace Europe*, n°10, 1997 – p.3.

⁷⁰ Déclaration de Vienne sur le site du Conseil de l'Europe : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621763>

2 – Un risque pour l'intégrité territoriale et sociétale des Etats européens.

2.1 Les Etats butent sur la définition de « minorité nationale », mais adoptent une convention pour leur protection.

Dès le 18 décembre 1992, l'Assemblée générale de l'ONU avait adopté une « Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques »⁷¹. Cette déclaration ne comprend que neuf articles et ne donne pas de définition de ce qu'est une « minorité ».

La « Convention-cadre pour la protection des minorités nationales »⁷² est adoptée deux ans plus tard par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en novembre 1994. Elle reprend les grands principes de la déclaration de l'ONU mais de façon beaucoup plus détaillée, puisqu'elle comprend trente-deux articles. Son objet est les minorités nationales, et son but, la protection de leurs droits. Il s'agit donc du premier instrument multilatéral juridiquement contraignant consacré à la protection des minorités nationales. En élaborant une « convention-cadre », le Comité des Ministres a donc choisi la forme de traité la plus souple et la moins contraignante.

Le plus étonnant est l'absence de définition de l'objet même de la Convention-cadre, soit des « minorités nationales ». Tout comme la CSCE et l'ONU avant lui, les Etats n'ont pas su trouver au Conseil de l'Europe un consensus sur une définition de « minorité nationale ». Le comité d'experts a donc passé outre cette définition pour élaborer la convention. On pourrait presque se demander à quoi sert un traité international dont l'objet n'est pas spécifié, mais cette absence de définition est symptomatique des différentes positions et conceptions des Etats vis-à-vis des minorités nationales et vis-à-vis même du concept de « nation ».

De très nombreux Etats ont une approche de la nation, telle qu'elle fut définie par le philosophe allemand Johann Gottlieb Fichte au début du 19^{ème} siècle. Celle-ci privilégie la langue, la religion, la culture, l'histoire pour définir une nation et la différencier des autres, et mène à une conception de la nationalité basée sur le « droit du sang », où il est difficile pour un allogène d'intégrer la nation. L'autre approche, plus rare, se base sur une volonté du « vouloir vivre ensemble » sur la base d'un consentement permanent, telle que l'avait développée le philosophe et historien français Ernest Renan à la fin du 19^{ème} siècle en se basant sur les principes de la révolution française. Cette approche privilégie le « droit du sol »

⁷¹ Résolution 47/135 de l'ONU.

⁷² Traité n°157 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/157.htm>

où l'on devient membre d'une nation lorsqu'on y est né, vit et partage son destin. Bien que le droit de la citoyenneté au 21^{ème} siècle soit plus subtil, mélangeant souvent les deux conceptions, la conception de la nation propre à un Etat et à son histoire le prédispose à accepter ou non de considérer juridiquement des minorités nationales sur son propre territoire, ou de considérer que tous les ressortissants de l'Etat sont des citoyens égaux qui bénéficient à ce titre des mêmes droits.

Pour M. Heinrich Klebes, alors secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, les Etats n'auraient pas adopté le traité si son objet y avait été défini :

« Les gouvernements de l'Europe occidentale ne sont pas, pour autant, nécessairement très enthousiastes pour des règles contraignantes de protection des droits des minorités chez eux. [...] Autrement dit, on pense que des règles en la matière pourraient stabiliser la situation dans la partie orientale de l'Europe et éviter l'éclatement des Etats, suivi de chaos et de violence. En revanche, dans la partie occidentale, où les Etats restent globalement stables, on craint précisément de promouvoir la désintégration en éveillant des velléités d'autonomie culturelle d'abord, d'autonomie administrative et d'autonomie politique locale ensuite et, enfin, de sécession. [...] Il a sans doute été préférable d'adopter un texte sans définition que de faire échouer le projet de Convention, faute de consensus »⁷³

Cette absence de définition laisse à chaque Etat la latitude de définir ce qu'est une « minorité nationale » et de choisir à quels groupes de population il entend appliquer la Convention-cadre. Les minorités d'immigration ou les minorités nomades comme les Roms ne bénéficient pas nécessairement de la protection de la Convention-cadre sauf si les Etats s'engagent à les inclure au cas par cas. Pour être facilement acceptable par le plus grand nombre d'Etats membres, le Comité des Ministres a inclus de nombreuses clauses restrictives aux articles énumérés. Les minorités doivent respecter l'intégrité territoriale, la souveraineté et la législation de leur Etat respectif. Les obligations faites aux Etats sont souvent tempérées par des formules telles que « dans la mesure du possible » (Articles 10 et 14), « dans le cadre de la législation nationale », « selon les modalités prévues par leur système juridique » (Article 11), « dans le cadre de leur système législatif » (Article 11), « dans le cadre de leur système éducatif » (Article 14).

Cette souplesse permet à la Convention-cadre d'obtenir les douze ratifications nécessaires à son entrée en vigueur en à peine plus de deux ans, ce qui lui permet d'entrer en vigueur en février 1998. La proportion entre Etats d'Europe occidentale et Etats d'Europe centrale et orientale est équilibrée. Par la suite, le nombre de ratifications augmente très rapidement, si bien que treize ans après son adoption, seules la France et la Turquie, ainsi que

⁷³ Heinrich Klebes, « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », *Revue universelle des Droits de l'Homme*, 1995 – p.165 et 166

l'Andorre et Monaco, ne l'ont ni signée ni ratifiée. La Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg l'ont signée mais pas ratifiée.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales s'applique donc pour trente-neuf des quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe en 2008, dont tous les Etats d'Europe centrale et orientale. Le nombre de minorités nationales déclarées par ces trente-neuf Etats s'élève à 367, dont un quart pour la seule Fédération de Russie avec 88 minorités reconnues par cet Etat. La répartition de ces minorités nationales sur le territoire européen, montre une grande disparité de situation entre les Etats d'Europe occidentale, qui ne reconnaissent que 47 minorités nationales, et ceux d'Europe centrale et orientale, qui en reconnaissent 320. Des Etats de faible superficie battent des records en nombre de minorités nationales, notamment dans l'ex-Yougoslavie, l'Europe centrale et le Caucase. La Croatie compte ainsi 19 minorités nationales, la Bosnie-Herzégovine 17, la République tchèque 14, la Serbie, le Monténégro, la Hongrie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan comptent 13 minorités chacun. Inversement, certains Etats ne reconnaissent que très peu de minorités nationales sur leur territoire. L'Espagne, par exemple, ne reconnaît qu'une seule minorité, la minorité Rom, et ne considère pas les Basques ou les Catalans comme des minorités nationales **[Voir carte]**.

Il n'y a donc pas nécessairement de corrélations avec le nombre de langues régionales et minoritaires recensées lors de la ratification de la Charte. L'Espagne et l'Allemagne revendiquent beaucoup plus de langues régionales ou minoritaires que de minorités nationales. Pour certains Etats comme l'Autriche, la Slovaquie, le Danemark, le Royaume-Uni ou la Suède, le nombre de minorités nationales égale celui des langues régionales ou minoritaires. Et pour la plupart des Etats, le nombre de minorités nationales déclarées est bien supérieur à celui des langues régionales ou minoritaires. Le Monténégro compte par exemple six fois plus de minorités que de langues régionales ou minoritaires, la Croatie et la République tchèque trois fois plus. Cet état de fait est dû aux différentes définitions que donnent les Etats du concept de « minorité nationale ».

2.2 Vers une « ethnicisation » accrue des sociétés européenne.

Pour respecter le principe d'universalité des droits de l'homme, les droits reconnus dans la Convention-cadre se veulent exclusivement individuels, car destinés aux « personnes appartenant à des minorités nationales », expression récurrente tout au long de la Convention, et non directement « aux minorités nationales ». Pourtant, dès le 2nd article, il est spécifié :

« Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre. »⁷⁴

Le terme « en commun » laisse à penser que les droits en questions sont également collectifs, ce que conteste le rapport explicatif à la Convention-cadre sans donner d'explications convaincantes sur sa définition de ce terme⁷⁵. Quelles sont les conséquences de l'obtention de droits collectifs aux minorités nationales pour les Etats européens depuis l'entrée en vigueur de la Convention-cadre ?

Créée pour stabiliser la situation de l'Europe centrale et orientale et éviter l'éclatement de ces Etats, elle est donc présentée comme un « antidote » au séparatisme par le directeur exécutif du Congrès PLRE, M. Ulrich Bohner :

« Du fait des problèmes liés aux minorités, nous avons été témoin de la séparation de plusieurs Etats avec l'éclatement pacifique de la Tchécoslovaquie ou l'éclatement douloureux de la Yougoslavie. Evidemment, personne d'entre nous ici ne souhaitait l'éclatement de ces pays et la Convention-cadre a été construite comme un antidote à cet éclatement en permettant à chacun de vivre pleinement et avec un statut développé, ses droits linguistiques et culturels. »⁷⁶

Dix ans après sa mise en œuvre, il est nécessaire d'analyser les conséquences de son application par les Etats signataires et de vérifier si elle est bien un « antidote » au séparatisme. Le Comité des Ministres a créé en 1997 un comité consultatif⁷⁷ chargé d'instaurer un mécanisme de suivi pour l'ensemble des Etats contractants. Celui-ci a d'abord analysé les rapports rendus par les Etats sur la situation de leurs minorités en effectuant une visite sur place et sur cette base, a rendu entre un et deux avis par Etat, soit plus de 56 avis depuis 2000. Chacun de ces avis a été commenté par les gouvernements des Etats concernés

⁷⁴ Convention-cadre op. cit. : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/157.htm>

⁷⁵ Rapport explicatif : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/157.htm>

⁷⁶ Entretien avec M. Ulrich Bohner le 13 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁷⁷ Résolution (97) 10 du Comité des Ministres.

et donné lieu à une résolution par Etat du Comité des Ministres. Quel est donc l'impact de ce mécanisme de suivi sur la situation des minorités au sein des Etats ?

Ce suivi dépend en grande partie de la caution politique que lui accorde le Comité des Ministres dans ses résolutions. Hors celui-ci a, dès le début, apporté son soutien aux avis du comité consultatif envers les Etats concernés. Les résultats du mécanisme de suivi sont cependant diversement appréciés selon les protagonistes. Pour le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, le Suédois M. Rolf Ekéus, la Convention-cadre a un impact direct, notamment préventif sur la stabilité des Etats parties⁷⁸. Elle ne comporte pas de procédure directe de plaintes individuelles ou collectives, mais le comité consultatif travaille largement avec les ONG représentantes des minorités nationales, qui font part de leurs préoccupations au niveau national. Selon ces ONG, comme *Minority Rights Groupe International* ou *European Roma Rights Centre*, les faiblesses de la Convention-cadre sont nombreuses, mais le mécanisme de suivi a permis d'obtenir de bons résultats dans le domaine de la protection des minorités nationales, notamment grâce aux visites du comité consultatif au sein des Etats⁷⁹.

L'introduction de ces droits collectifs comme solution au problème des minorités semble avoir eu des résultats positifs pour certains Etats, notamment pour ceux qui revendiquaient des droits pour les populations qu'ils considèrent comme faisant partie de leur nation au sein d'Etats voisins (Allemagne, Hongrie, Albanie, Turquie, Russie...). Pour l'Ambassadeur de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe, M. Zoltan Taubner, les instruments juridiques créés au sein du Conseil de l'Europe ont apaisé les tensions entre la Hongrie et ses Etats voisins :

« La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte des langues sont pour nous des instruments juridiques très utiles, car grâce à leurs mécanismes de suivi, les affaires concernant les minorités sont automatiquement et périodiquement examinées sous forme de rapports. Donc sans l'intervention de la Hongrie, les situations des minorités hongroises en Roumanie, en Slovaquie, en Ukraine ou en Serbie, apparaissent automatiquement sur l'agenda de ces conventions et donc, finalement, sur celui du Comité des Ministres. Tout ceci permet de dépolitiser cette question très délicate et très sensible, car si la Hongrie soulève elle-même la question des minorités, ça risque d'être perçu comme un geste inamical pour nos voisins. »⁸⁰

⁷⁸ Rolf Ekéus, « Le rôle de la Convention-cadre dans la promotion de la stabilité et de la sécurité démocratique en Europe », *In* : *Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2004 – p.27.

⁷⁹ Se référer aux interventions de Mark Lattimer et Dimitrina Petrova, directeurs de ces deux ONG, *In* : *Du contour au contenu* [...], op. cit.

⁸⁰ Entretien avec M. Zoltan Taubner le 7 juin 2006 à l'Ambassade de Hongrie à Strasbourg.

L'objectif de ces instruments juridiques serait donc atteint s'ils n'étaient pas parfois perçus plus comme un facteur de division de la population qu'un facteur d'entente. De nombreux chercheurs et hommes politiques, même dans les Etats qui sont traditionnellement en faveur des droits collectifs, s'inquiètent des effets néfastes de l'application de ces instruments juridiques, notamment dans les Etats d'Europe centrale et orientale, à l'instar de l'enseignante et chercheur de science politique allemande Sabine Riedel :

« La conclusion s'impose face à cette évolution : l'introduction de droits collectifs pour les minorités n'est pas une solution aux conflits interethniques ; Elle entraîne au contraire l'ethnisation des sociétés, qui s'articulent alors autour des identités culturelles. Ce processus n'aboutit pas à l'instauration d'un Etat de droit démocratique où les élections garantissent l'alternance, mais plutôt d'« ethnocraties » où les représentants des différents groupes ethniques se répartissent les sphères d'influence politiques et économiques. »⁸¹

A vouloir trop préserver, voire même développer, le particularisme des minorités nationales, certains Etats estiment que cette politique a accéléré une ségrégation linguistique et culturelle des minorités au sein de leur société. Le fait de pousser à la création de systèmes scolaires entièrement dispensés dans la langue minoritaire ou d'encourager la création de partis politiques ethniques, accroît le risque à plus ou moins long terme de désintégration de certains Etats. Des partis politiques ne représentant que des minorités pèsent sur la vie politique de plusieurs Etats d'Europe centrale et orientale comme en Roumanie avec l'*Alliance démocratique des Hongrois*, ou en Bulgarie avec le *Mouvement pour les droits et les libertés* représentant la minorité turcophone.

Peu de temps après la ratification par la Bulgarie de la Convention-cadre en 1999, le *Mouvement pour les droits et les libertés* a considérablement modifié ses revendications. Créé au début des années 1990, ce parti se voulait pluriculturel et ouvert à tous les groupes ethniques de Bulgarie. Il demande, à partir de l'année 2000, d'avoir un système éducatif séparé pour les minorités turcophones et souhaite une modification constitutionnelle pour lui donner le statut de deuxième composante de la nation bulgare :

« Cette politique de ségrégation de la population bulgare, loin de protéger la minorité, ne fait que créer de nouvelles identités ethniques. Elle prévoit de renoncer au multilinguisme séculaire, qui est l'un des fondements de la cohabitation multiculturelle actuelle, et d'instaurer la ségrégation linguistique »⁸²

⁸¹ Sabine Riedel, « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement », *Revue Politique Etrangère*, publiée par l'IFRI, n°3, 67^{ème} année, automne 2002 – p.658.

⁸² *Ibid.* – p.660.

Cette crainte d'un renforcement de la ségrégation des minorités rendant plus difficile la cohabitation au sein d'un Etat est largement partagée, notamment par les Etats qui refusent de ratifier la Convention-cadre comme la Grèce, selon son représentant permanent adjoint auprès du Conseil de l'Europe, M. Nicolas Tsamados :

« En Grèce, nous avons des endroits, dans le nord du pays où des gens parlent des dialectes slaves. Hors ce sont des citoyens grecs qui ont les mêmes droits que tout autre citoyen, comme les Corses sont des citoyens français. Mais il y a une minorité très active, car les majorités sont toujours plus passives, qui s'autodétermine comme minorité macédonienne, ce qui est acceptable car chacun s'autodétermine comme il veut. En revanche, dans leur statut, il y a des articles inacceptables qui vont contre la loi grecque, car ils ont des velléités séparatistes. »⁸³

Une inquiétude également partagée par la France et par la Turquie, dont la République fut constituée par Mustapha Kemal Atatürk sur le modèle de la République française, notamment pour le principe d'égalité des citoyens devant la loi. La Turquie et la France refusent donc de signer la Convention-cadre pour la protection des minorités, car ils sont en désaccord avec les principes mêmes de celle-ci. Un positionnement très isolé en Europe qui permet à l'Assemblée parlementaire de maintenir une forte pression sur ces Etats en les stigmatisant sans que les raisons qu'ils invoquent ne soient prises en considération :

« Andorre, la Belgique, la France et la Turquie n'ont toujours pas signé ni ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et cette situation réduit l'effet véritable de la Convention-cadre sur l'ensemble du continent. Ces pays ont des minorités significatives qui doivent être protégées et dont les droits ne sont pas officiellement reconnus.

[...] Pour ces raisons, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

[...] de demander aux quatre Etats qui n'ont pas signé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de mettre leur Constitution et leur législation en harmonie avec les normes européennes en vigueur, afin de lever tout obstacle à la signature et à la ratification de ladite convention. »⁸⁴

Le choix historique et politique d'un Etat de traiter du problème des minorités par l'application effective du principe d'égalité sur la base de la non-discrimination et de l'intégration, impliquant une non-reconnaissance juridique du concept de minorité, n'est pas reconnu par l'Assemblée parlementaire qui exige que ces Etats modifient leurs constitutions et leurs législations.

Le Congrès PLRE développe également une réflexion concernant le droit des minorités nationales à disposer d'une autonomie territoriale et fait pression, à la fin des années

⁸³ Entretien avec M. Nicolas Tsamados le 5 juin 2006 à l'Ambassade de Grèce à Strasbourg.

⁸⁴ Recommandation 1492 (2001) de l'Assemblée parlementaire. La Belgique a finalement signé la Convention-cadre en 2001 sans la ratifier.

1990, sur le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire⁸⁵. Il demande aux Etats de profonds changements territoriaux en faveur de leurs minorités et notamment :

« D'examiner la possibilité de fusionner ou d'encourager l'association de collectivités afin d'arriver à un regroupement des membres de la minorité nationale justifiant une protection ;

D'attribuer aux collectivités en question des compétences étendues définies par la loi, dans tous les domaines pouvant assurer une protection des membres de la minorité et notamment en matière de langues, d'éducation, de culture ;

Reconnaître la légitimité de règles juridiques spécifiques dans les territoires habités par des minorités concernant des domaines dans lesquels se manifeste leur spécificité ;

[...] De reconnaître à ces collectivités la compétence de décider de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans leurs organes élus et leur administration dans les relations avec les citoyens [...]. »⁸⁶

L'idée forte est donc, pour le Congrès, de faire coïncider une minorité sur un territoire défini par des regroupements territoriaux administratifs et, sous prétexte d'une meilleure cohabitation avec l'Etat, de les laisser appliquer leurs propres règles juridiques, en leur octroyant des droits collectifs qui ne se heurteraient pas, selon lui, au principe de l'égalité :

« L'existence d'une législation locale ou de droits particuliers n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'elle correspond à la prise en compte appropriée d'une situation particulière et de différences qui nécessitent le respect »⁸⁷

Cette justification est pour le moins tarabiscotée car elle revient à dire que si certaines catégories de population ont des droits différents des autres, ça ne crée pas d'inégalités lorsque celles-ci « nécessitent le respect ». Qui va juger quelles catégories de population nécessitent le respect par rapport aux autres ? Au nom de quoi ? N'est-ce pas là un exemple flagrant de discrimination et donc l'instauration d'une inégalité juridique au sein de la population d'un même Etat ?

L'Assemblée parlementaire maintient également un lobbying constant sur le Comité des Ministres et les Etats membre par le biais de nombreuses recommandations⁸⁸ relatives au droit des minorités nationales. Ce corpus de textes véhicule un certain nombre de revendications mais également de représentations des minorités nationales à l'égard des Etats. Le but étant que les Etats, en dépit de leurs histoires particulières et leurs différentes conceptions d'organisation de la société, tendent vers une même conception ethnique de celle-

⁸⁵ Résolutions 52 (1997) et 65 (1998), et Recommandations 43 (1998), 44 (1998) et 70 (1999) du Congrès.

⁸⁶ Recommandation 43 (1998) du Congrès.

⁸⁷ Recommandation 70 (1999) du Congrès.

⁸⁸ Recommandations 1255 (1995), 1285 (1996), 1300 (1996), 1347 (1997), 1492 (2001), 1301 (2002), 1623 (2003), ainsi que la Résolution 1335 (2003) de l'Assemblée parlementaire.

ci afin de reconnaître et d'adopter la même définition de « minorité nationale » et des droits qui lui sont dévolus. Persévérant dans cette logique, l'Assemblée souhaite donc que les Etats tendent également vers la même conception de la nation, et définit ainsi sa propre conception de la « nation » :

« [...] la tendance générale est que l'Etat-nation évolue, selon les cas, d'un Etat purement ethnique ou ethnocentrique vers un Etat civique, ou bien d'un Etat purement civique vers un Etat multiculturel dans lequel des droits particuliers sont reconnus non seulement aux personnes physiques mais aussi aux communautés culturelles ou nationales.

[...] En ce qui concerne la représentation dans les institutions politiques, elle recommande aux Etats d'appliquer le principe de la discrimination positive envers les membres des minorités nationales, spécialement pour ce qui est de la représentation proportionnelle dans les institutions centrales et décentralisées (y compris au niveau de leur exécutif), en particulier dans les régions où ces minorités résident.

L'Assemblée considère qu'il est nécessaire de renforcer la reconnaissance des liens de chaque citoyen européen avec son identité, sa culture, ses traditions et son histoire, pour permettre à tout individu de se définir en tant que membre d'une « nation » culturelle, indépendamment du pays dont il est citoyen ou de la nation civique à laquelle il appartient en tant que citoyen, et, plus précisément, de répondre aux aspirations croissantes des minorités qui ont un fort sentiment d'appartenance à une certaine nation culturelle. »⁸⁹

L'Assemblée parlementaire donne ainsi sa représentation de la nation idéale qui serait à mi-chemin entre les anciennes conceptions française (civique) et allemande (ethnique) de la nation, telles que développées au 19^{ème} siècle. Ce modèle s'apparente un peu au modèle communautariste britannique de la nation. Dans cette logique, l'Assemblée promeut une conception de la nation séparée pour chaque individu entre la « nation civique » et la « nation culturelle » où le terme « culturelle » remplace celui d'« ethnique » moins consensuel. Toute personne pourrait donc se sentir appartenir à deux nations à la fois, une civique et l'autre culturelle. Cette conception, sous couvert de multiculturalisme encourage généralement le communautarisme et le repli sur soi partout où elle a été appliquée. Un phénomène qu'explique Béatrice Giblin :

« La défense du multiculturalisme pour justifier la défense de sa propre culture peut conduire au repli sur soi et à l'exclusion des autres et non pas à l'ouverture, car le discours sur la défense de l'identité culturelle apparaît généralement quand celle-ci est fortement menacée. Pour la sauver, il faut donc être intransigeant avec tout ce qui est supposé pouvoir la menacer un peu plus. On ne peut donc prôner l'ouverture vers d'autres cultures, si ce n'est vers celles qui sont tout aussi fragilisées, car on redoute de voir le germe du renouveau culturel étouffé par les cultures dominantes. »⁹⁰

⁸⁹ Recommandation 1735 (2006) de l'Assemblée parlementaire relative au concept de « nation ».

⁹⁰ Béatrice Giblin, « Les nationalismes régionaux en Europe », Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°95, Paris : Editions La Découverte, 1999 - pp.18 et 19.

Il est indéniable que la conception multiculturelle et communautariste prônée par l'Assemblée parlementaire et le Congrès PLRE pour assurer la stabilité des Etats européens n'a pas eu les résultats escomptés dans les Etats où elle a été appliquée. Cette perception dichotomique de l'appartenance à deux nations, l'une « civique » et l'autre « culturelle », semble ne pas fonctionner en réalité sur le long terme. A force d'accorder des droits collectifs aux minorités nationales, dans le sens d'une discrimination positive vis-à-vis des autres citoyens de l'Etat, le sentiment d'appartenir à une nation « culturelle » prend généralement le dessus sur le sentiment d'appartenance à une nation « civique ». Dans ces conditions, accorder plus de droits aux minorités nationales apparaît « suicidaire » pour certains Etats, même dans l'Europe centrale et orientale. La conclusion de l'étude de Sabine Riedel sur la protection des minorités nationales en Europe est sans ambages à ce sujet :

« La présente étude conduit à penser que les récentes tensions interethniques au sud et au centre de l'Europe de l'Est ne sont pas imputables à des insuffisances en matière de droits des minorités, mais à l'introduction de nouveaux droits collectifs pour les « minorités nationales ». Sachant cela, ce serait porter un coup fatal à la paix dans cette région économiquement faible que d'imposer aux gouvernements de nouvelles exigences pour une protection des minorités. »⁹¹

Une carte, trouvée en 2003 sur le site internet du Conseil de l'Europe et provenant d'une association, *eurominority*, faisant la promotion de l'autodétermination des minorités pour leur droit à l'indépendance, est inquiétante pour l'intégrité des Etats [Voir carte]. Elle prend en compte les « minorités territoriales » en Europe et les met sur un pied d'égalité. L'Occitanie, c'est-à-dire toute la moitié Sud de la France, est considérée comme une minorité au même titre que la Catalogne, la Flandre ou le Kosovo. Certaines régions sont étiquetées « émergentes et à fort particularisme », comme la Normandie en France ou les Asturies en Espagne, ce qui laisse entendre qu'elles pourraient constituer le territoire de futures minorités lorsqu'elles auront émergées, c'est dire le niveau d'abstraction et d'éloignement de la réalité.

Cette représentation cartographique des minorités correspond à une autre carte, celle de « l'Europe des nations » réalisée par le *Parti Démocratique des Peuples d'Europe – Alliance Libre Européenne (PDPE–ALE)*, alliance de partis régionalistes ou indépendantistes en Europe, et diffusée au sein du Parlement européen avec la caution de son alliée traditionnelle, le *parti Vert européen*. Une première version de la carte de « l'Europe des nations » réalisée en 1997 fait apparaître les minorités d'*eurominority* en nations à part entière. Une deuxième version mise à jour de la carte est réalisée par le *PDPE–ALE* en 2004,

⁹¹ Sabine Riedel, « Minorités nationales en Europe [...] », op. cit. – p.662.

et ajoute de nouvelles « nations » à la carte précédente comme l’Aragon et l’Andalousie en Espagne, ou le Veneto en Italie⁹².



Carte © M. Bolloré

Carte provenant de l’association *eurominority* qui promeut une Europe des ethnies, trouvée momentanément en 2003 sur le site internet du Conseil de l’Europe dans la rubrique consacrée aux « minorités nationales », puis retirée du site.

Le Conseil de l’Europe a généralement bonne presse auprès des nationalistes régionaux, même des plus radicaux comme les indépendantistes basque de *Batasuna*, parti interdit en Espagne en août 2002 par le juge Baltazar Garzón pour son refus de condamner les actions terroristes d’*ETA*. La responsable des relations internationales de *Batasuna* en Espagne en 2002, Mme Elena Beloki, également assistante parlementaire du député européen Koldo Gorostiaga et ex-compagne du chef historique de *ETA* José Antonio Urrutikoetxea⁹³ (plus connu sous le nom de Josu Ternera), a une opinion très positive du Conseil de l’Europe,

⁹² Cartes analysées et reproduites dans l’article de Pierre Hillard, « La toile d’araignée identitaire en Europe », publié sur le site de l’Observatoire du Communautarisme en août 2004 : <http://www.communautarisme.net>

⁹³ D’après le quotidien espagnol *El Mundo* du 30 janvier 2000.

qu'elle considère, tout en regrettant la faiblesse de son action, comme « l'institution la plus progressiste du continent européen »⁹⁴.

Ces associations et partis, généralement minoritaires et donc peu représentatifs, exercent un lobbying constant et revendiquent, pour ce qu'ils considèrent être des « nations sans Etat », une large autonomie territoriale dans l'objectif d'une indépendance. Le Comité des Ministres est bien conscient de ce risque et rejette notamment les revendications d'autonomie territoriale systématiques pour les minorités nationales que prône⁹⁵ le Congrès PLRE, en rappelant que c'est à chaque Etat de prendre la décision de telles mesures seulement s'il le juge opportun et si elles prennent en compte :

« [...] la nécessité de préserver la cohésion sociale de la population du pays considérée dans son ensemble ainsi que la politique générale d'intégration mise en œuvre à cet effet. La nécessité de maintenir cet équilibre se retrouve dans tous les instruments du Conseil de l'Europe relatifs à cette question [...]. L'on ne saurait mieux démontrer la nécessité d'une approche équilibrée qu'en rappelant que la notion d'association de groupes ethniques spécifiques à des territoires donnés, poussée à l'extrême dans le cadre d'une politique de division, a donné lieu à des violations massives des droits de l'homme. »⁹⁶

Les Etats sont donc parfaitement lucides de cette situation et rappellent leur attachement aux notions de cohésion sociale et d'intégration. En Europe centrale et orientale, les facteurs socio-économiques sont également très importants pour éviter que ne se développent les replis sur soi ethniques. Pour Sabine Riedel, plutôt que d'accorder de nouveaux droits aux minorités, les institutions européennes devraient, par une politique de solidarité, aider plus encore à l'amélioration des conditions de vie :

« L'un des principaux obstacle est l'existence d'une économie parallèle ; les organisations criminelles ont moins que quiconque intérêt à une résolution des conflits interethniques, parce que ce sont elles qui profitent le plus de l'ethnisation de la politique.

Cette dernière observation montre à quel point droits des minorités et droits de l'homme sont liés : la tendance à l'octroi de droits collectifs en fonction de particularismes sape les principes de la démocratie et de l'Etat de droit, ce qui ne profite pas aux minorités mais uniquement à la criminalité organisée. »⁹⁷

Deux des trois principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, la démocratie et l'Etat de droit, risquent donc d'être remis en cause par une politique trop poussée en matière de droit des minorités si les Etats n'y prennent garde.

⁹⁴ Entretien avec Mme Elena Beloki le 26 mars 2002 au siège de *Batasuna* à Saint-Sébastien (Espagne).

In : Thibault Courcelle, mémoire de maîtrise de géographie sous la codirection des professeurs Michel Roux et François Taulelle, *Le Pays Basque et l'Union européenne [...]*, op. cit.

⁹⁵ Notamment dans la Recommandation 43 (1998) du Congrès (Chapitre IV).

⁹⁶ Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 43 (1998) du Congrès PLRE, adoptée le 14 juin 2000.

⁹⁷ Sabine Riedel, « Minorités nationales en Europe [...] », op. cit. – p.664

Conclusion du chapitre V

« Le Conseil de l'Europe = le défenseur des minorités et de leurs langues »

Cette représentation sur le rôle du Conseil de l'Europe est intimement liée à la représentation du chapitre précédent « le promoteur des pouvoirs locaux et régionaux », même si elles ne se sont pas développées à la même période. En lien avec la recherche permanente d'une plus grande autonomie locale et régionale se développe, à partir des années 1990 au sein du Conseil de l'Europe et dans un laps de temps très court, une protection juridique effective des minorités et de leurs langues. En effet, tout un arsenal juridique comprenant deux traités internationaux a été adopté par les Etats membres du Conseil. Le premier, la « Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », propulsée par la CPLRE sous l'influence d'associations de lobbying ethnique, est entériné dès 1992 par le Comité des Ministres. Le second, la « Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », est élaboré en 1994 à partir de propositions et du lobbying de la Commission de Venise et de l'Assemblée parlementaire. Le but avancé par les Etats et le Conseil de l'Europe est alors d'empêcher de nouveaux conflits sanglants comme les conflits en cours en Yougoslavie, et d'éviter une partition des Etats européens sur une base ethnique.

Le Conseil de l'Europe prend alors, pour tous ceux qui se sentent appartenir à une minorité nationale ou pour toutes les associations ethniques ou linguistiques, l'image d'un « défenseur » de leur cause et revendications. Ils peuvent désormais invoquer ces nouveaux droits comme faisant partie des droits de l'homme et ne se gênent d'ailleurs pas pour le faire, bien que les Etats aient volontairement choisi de ne pas inclure ces droits dans un protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, afin qu'ils ne puissent être pris en compte par la juridiction de la Cour.

Néanmoins, il est indéniable que la création de mécanismes de suivi pour surveiller l'application de la Charte et de la Convention-cadre au sein des Etats contractants dès la fin des années 1990, a considérablement renforcé la portée de ces deux textes. Les rapports et recommandations aux Etats qui en émanent créant une sorte de « jurisprudence *de facto* » pour le droit des minorités et de leurs langues, en imposant aux Etats de prendre des mesures, pas seulement pour la protection des minorités, mais également pour leur développement, notamment en ce qui concerne l'usage de leurs langues.

Pourtant, dix ans après l'entrée en vigueur de ces instruments juridiques, les résultats sont très mitigés. Si pour les relations entre certains Etats et leurs minorités, les tensions semblent s'être apaisées, pour d'autres, elles se sont intensifiées. L'introduction de droits

collectifs, loin d'être un « antidote au séparatisme » comme le prône le Conseil de l'Europe, apparaît souvent être un frein à l'intégration des minorités nationales au sein de leur Etat en ayant pour conséquences de les enfermer dans une sorte de ghetto linguistique et culturel, et dans une « ethnicisation » de la politique propice, dans certains Etats, à la division ou au renforcement de conflits interethniques.

La prise en compte de cette réalité oppose souvent le Comité des Ministres représentant les intérêts des Etats aux autres organes du Conseil de l'Europe (Assemblée et Congrès PLRE), mais également les Etats membres entre eux, sur la question des droits à accorder aux minorités.

Chapitre VI

Un « laboratoire de prospective » sur des sujets de société.

« Le Conseil de l'Europe, en effet, est le laboratoire où se prépare et s'expérimente la coopération européenne. »¹

Robert Schuman

Si le Conseil de l'Europe est surtout connu du grand public comme « temple des droits de l'homme » grâce au rôle très médiatique de la Cour, il est une autre représentation de l'institution partagée seulement par un public de spécialistes, celle d'être un « laboratoire de prospective » sur des sujets de société. Cette représentation, que formule Robert Schuman dès 1951, est donc tout aussi ancienne que celles de « la belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin » ou « le temple des droits de l'homme » (chapitres I et III).

Pourquoi le Conseil de l'Europe est-il perçu comme un « laboratoire de prospective » ? D'abord parce que les Etats, maîtres de leur souveraineté au sein de cette institution, y coopèrent plus facilement qu'au sein de la CEE où la méthode d'intégration rime pour eux avec obligation. Au Conseil de l'Europe, les Etats sont plus libres de leurs choix, celui d'adopter ou non une convention, qui peut donc prendre la forme d'un traité européen ou d'un accord partiel, puis celui de la ratifier ou pas. Cette méthode est beaucoup plus lente que celle des directives de la CEE puis de l'UE, mais elle a l'avantage d'encourager les Etats à adopter des textes juridiques particulièrement novateurs et parfois contraignants, notamment dans le domaine social ou de la santé publique.

Les récents débats au sein de l'Assemblée parlementaire, notamment sur le droit à l'avortement ou sur la dépénalisation de l'euthanasie, ainsi que les dernières conventions adoptées concernant la bioéthique, la cybercriminalité ou la lutte contre le terrorisme, témoignent d'une réactivité et d'une adaptation permanente aux nouveaux enjeux sociétaux bien avant les autres organisations internationales.

¹ Discours de Robert Schuman le 10 décembre 1951 devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, retranscrit sur le site du Conseil : <http://www.coe.int/t/f/multimedia/son/b05schuman.asp>

I – Le Conseil de l'Europe , un laboratoire dans le domaine social et associatif.

Dans les statuts du Conseil de l'Europe, les Etats fondateurs ont défini comme objectif de l'organisation 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 et de favoriser leur progrès économique et social »² (Article 1^{er}). C'est pourquoi, dès sa création, le Conseil de l'Europe a développé les droits de l'homme dans une conception très large, comprenant également des droits civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels. L'organisation déploie également un partenariat avec la « société civile » dès les années 1950 en accordant un statut consultatif aux ONG, puis en structurant leur représentation pour canaliser leurs revendications. Les rapports entre le Conseil et les ONG sont des rapports de pouvoir et d'influence, qui mettent en jeu la représentativité et la légitimité de ces ONG.

En s'appuyant sur diverses ONG et institutions et dans un contexte européen marqué par les profondes réformes sociales de l'après-guerre dans les Etats d'Europe occidentale, notamment pour essayer de contenir l'influence de l'Union soviétique, le Conseil de l'Europe complète la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) par l'adoption de plusieurs instruments de droit social dans les années 1960. Ces instruments, proposent des standards de protection juridique minimum communs, et sont régulièrement réformés pour s'adapter aux évolutions de la société dans un processus complexe de mondialisation.

1 – Les droits sociaux sont-ils des droits de l'homme ?

1.1 Le développement d'un droit social européen pour contrebalancer l'influence de l'Union soviétique.

Les politiques d'interventionnisme social des Etats d'Europe occidentale se sont développées au cours de la seconde moitié du 19^{ème} siècle, suite à la révolution industrielle et à la pression politique des mouvements ouvriers de masse, notamment en Allemagne avec les politiques sociales de Bismarck afin de contrer le parti social-démocrate, en France ou au Royaume-Uni. La grande crise économique de 1929 convainc de nombreux économistes, dont

² Statuts du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/001.htm>

le britannique John Maynard Keynes, que le dogme libéral de l'autorégulation du marché est caduc, et que l'interventionnisme économique et social des Etats est nécessaire, notamment pour réaliser un équilibre entre croissance économique et justice sociale.

La seconde guerre mondiale joue un rôle catalyseur en raison de l'économie exsangue des Etats européens et de l'influence de l'Union soviétique dont le prestige est immense grâce aux victoires de l'armée rouge sur l'armée nazie. Une profonde réflexion sur le rôle de l'Etat est entamée durant la guerre au sein de la résistance, notamment française, ainsi qu'au Royaume-Uni avec le rapport de William Beveridge au Parlement britannique en 1942, sur la nécessité d'établir une sécurité sociale unifiée, dont les principes sont mis en œuvre dès 1945. Le développement de ce que l'on appelle « l'Etat-providence » est alors commun à toutes les démocraties d'Europe occidentale. Ces Etats, au sein du Conseil de l'Europe, cherchent donc à développer un socle de valeurs sociales communes afin d'harmoniser leur droit social.

Dès 1949, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe adopte trois recommandations³ pour demander aux Etats d'améliorer leurs législations sociales, d'adopter une convention internationale de sécurité sociale et de préparer un accord multilatéral sur les législations sociales. Les parlementaires travaillent alors sur l'élaboration d'un texte pour la protection des droits économiques et sociaux, mais se divisent entre ceux qui veulent intégrer des droits sociaux dans la CEDH et ceux qui privilégient l'élaboration d'un instrument juridique spécifique. La question est alors de savoir si les droits sociaux peuvent être considérés comme des droits de l'homme ou s'ils doivent être considérés comme des droits à part. La plupart des Etats ne souhaitant pas que le droit social puisse être invoqué devant la Cour européenne des droits de l'homme, ceux-ci choisissent la seconde solution et entament des négociations dès 1955, notamment dans le cadre d'une conférence tripartite entre gouvernements, employeurs et syndicats⁴. L'Assemblée participe activement à l'élaboration d'une charte en présentant de nombreux projets au Comité des Ministres ou en soumettant des amendements au projet final.

Une « Charte sociale européenne »⁵ est finalement adoptée par le Comité des Ministres en 1961 à Turin. Elle présente l'avantage de permettre aux Etats de ne sélectionner que les engagements auxquels ils entendent souscrire sur une liste d'engagements et comprend un large éventail de droits couvrant le droit au travail, le droit à s'organiser, le droit de négociation collective, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et

³ Recommandations 33, 34 et 35 (1949) de l'Assemblée consultative.

⁴ Jean-Louis Burban, *Le Conseil de l'Europe*, Paris : Editions des PUF, Que sais-je ?, 3^{ème} éd. 1996 - p.96.

⁵ Traité n°35 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/035.htm>

médicale, ainsi que le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance.

Les Etats doivent souscrire à un minimum de dix articles sur dix-neuf, mais le respect des engagements n'est établi qu'au travers de simples rapports périodiques annuels des gouvernements au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, les Etats ayant refusé d'instaurer un mécanisme de contrôle obligatoire équivalent à la Cour. Un Comité européen des droits sociaux, composé de sept membres désignés par le Comité des Ministres, examine ensuite les rapports et décide de la conformité ou non des situations nationales à la Charte. Les éventuelles sanctions pour les Etats ne peuvent s'exprimer que sous forme de recommandations du Comité européen au Comité des Ministres.

La faiblesse du mécanisme de contrôle explique que la Charte ne soit, dès l'origine, pas médiatique. Pour le Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe, M. Hans Christian Krüger, la raison en est également le contexte géopolitique international de l'époque :

« Il y a 40 ans, l'ouverture à la signature de la Charte Sociale à Turin est largement passée inaperçue. Le monde traversait à l'époque une série de graves crises internationales. »⁶

Il est vrai que la Charte est adoptée dans une période tendue de la guerre froide avec comme point d'orgue la crise des fusées à Cuba, et de guerres de décolonisation.

1.2 Peut-on parler d'« Europe sociale » ?

La Charte sociale n'emporte pas l'adhésion immédiate de certains Etats fondateurs du Conseil de l'Europe : la France ne la ratifie qu'en 1972, les Pays-Bas en 1980, la Belgique en 1990 ou le Luxembourg en 1991. Pour ces derniers, c'est surtout le droit de grève, consacré par la Charte, qui a longtemps empêché la ratification. Néanmoins, d'autres Etats la ratifient rapidement, notamment l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Danemark, le Royaume-Uni, la Norvège et la Suède, ce qui permet à la Charte d'entrer en vigueur dès 1965. Une analyse sémantique du texte de la Charte montre que de nombreuses dispositions sont peu contraignantes car les Etats ne doivent souvent que « promouvoir », « favoriser », « faciliter » ou « encourager » celles-ci.

⁶ Allocution de Hans Christian Krüger le 18 octobre 2001 lors du 40^{ème} anniversaire de la Charte sociale européenne : <http://www.ena.lu/europe/conseil-europe/allocution-hans-christian-kruger-strasbourg-2001.htm>

La Charte a néanmoins eu une certaine influence sur l'évolution des droits sociaux au sein des Etats signataires, notamment sous l'action du Comité d'experts indépendants chargés d'en assurer son interprétation et son contrôle. Ils ont par exemple demandé aux Etats de prendre des mesures pour que l'égalité des salaires entre hommes et femmes pour un même emploi soit mieux respectée. Concernant la France, celle-ci a dû voter une loi en 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, après dénonciations, par le Comité d'experts, d'inégalité de traitement aux étrangers pour l'allocation du Fonds national de solidarité et pour l'allocation pour adultes handicapés. La France a également dû adopter un décret en 1997 relatif aux conditions d'emploi des jeunes travailleurs agricoles, afin de respecter l'âge minimum légal du travail prévu par la Charte sociale⁷.

Les conclusions positives ou négatives du Comité d'experts rencontrent un certain écho médiatique dans les pays concernés, notamment lorsque celles-ci portent sur un sujet considéré comme sensible pour l'opinion publique comme le droit syndical ou le travail des enfants, et surtout lorsque le Comité des Ministres adopte une recommandation envers l'Etat pour qu'il modifie sa législation. Ces recommandations sont dépourvues de portée juridique contraignante, mais ont valeur de sanction politique pour les Etats destinataires. Pourtant, le Comité des Ministres n'a adopté aucune recommandation sur le non respect de la Charte sociale jusqu'en 1993, soit pendant vingt-huit ans après son entrée en vigueur, ce qui en a fortement diminué, durant toutes ces années, l'importance politique. De 1993 à 2007, trente-six recommandations ont été adoptées par le Comité des Ministres concernant l'application de la Charte sociale, ayant pour effet un renforcement de la crédibilité de son mécanisme de surveillance et donc de son respect par les Etats signataires.

Pour adapter la Charte sociale à l'évolution du droit du travail et du droit économique, trois protocoles additionnels ont été adoptés en 1988, 1991 et 1995. Le premier étend la liste des droits garantis, le second réforme le mécanisme de contrôle de la Charte, et surtout, le troisième établit une procédure de réclamations collectives. Une « Charte sociale révisée » a même été adoptée en 1996 pour accorder de nouveaux droits sociaux, reflète des nouvelles préoccupations de la société européenne, avec notamment le droit à la protection en cas de licenciement, le droit à la protection contre le harcèlement sexuel et moral, le droit au logement ou le droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise. Cette Charte révisée a pour but de se substituer progressivement à la Charte initiale. La moitié des

⁷ Rapport fait au Sénat par le sénateur M. André Boyer en faveur de la ratification par la France de la Charte sociale révisée et du protocole additionnel instaurant des réclamations collectives : <http://www.senat.fr/rap/198-160/198-160.html>

Etats membres du Conseil de l'Europe l'a ratifié en 2008. Pour une part, ce sont des Etats d'Europe occidentale qui ont une histoire ancienne de protection sociale, et pour l'autre, ce sont des Etats d'Europe orientale qui ont été obligés de prendre comme engagement la ratification de la Charte pour pouvoir intégrer le Conseil de l'Europe. Les Etats d'Europe centrale, premiers intégrés après la chute du Mur, n'ont pas eu cette obligation à prendre dans leurs engagements et sont assez réticents à accorder des droits sociaux.

Les réclamations collectives constituent une nouvelle voie de recours pour les organisations internationales et nationales d'employeurs et de travailleurs (Confédération européenne des syndicats, Union des confédérations des industries et des employeurs de l'Europe...), ainsi que pour certaines ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe. A la différence de la CEDH, le recours est uniquement collectif et non individuel. Les réclamations sont examinées par le Comité d'experts, qui consulte à la fois l'organisation auteur de la réclamation et l'Etat incriminé, avant de transmettre sa conclusion au Comité des Ministres. Depuis 1995 et l'entrée en vigueur du système des réclamations collectives, quatorze Etats en ont accepté le principe [**Voir carte**], et depuis son entrée en vigueur en 1998, quarante-cinq réclamations collectives ont été déposées contre ces Etats, dont trente-neuf ont été déclarées recevables par le Comité d'experts.

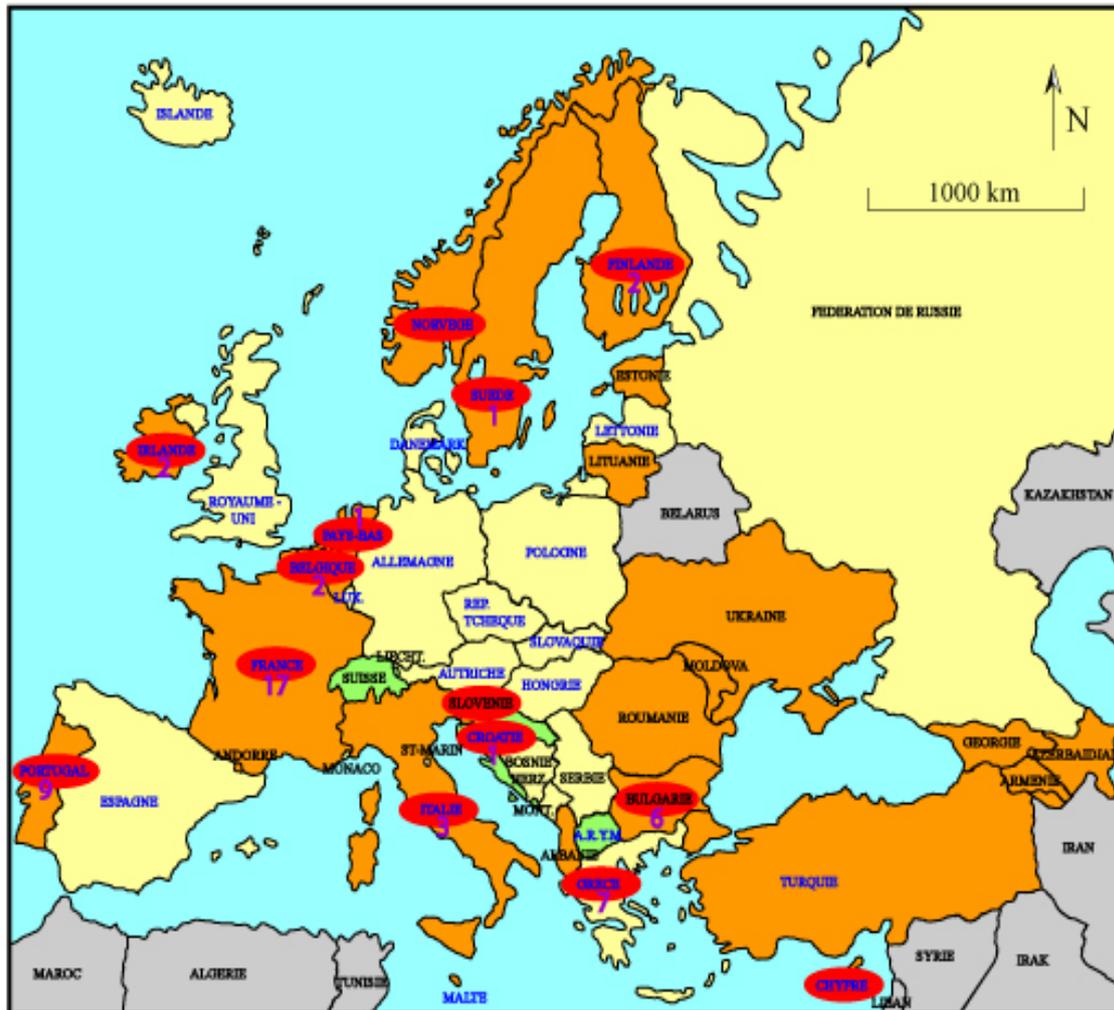
La France est la principale concernée par cette procédure puisque dix-sept réclamations ont été déposées contre elle, suivie par le Portugal et la Grèce avec neuf et sept réclamations. Le Portugal est d'ailleurs le premier Etat à l'encontre duquel une réclamation fut déposée en 1998 par la *Fédération internationale des juristes* pour violation de la Charte sociale à l'égard du travail des enfants, le contraignant à revoir ses lois. Ce nouveau système s'apparente par certains côtés à une cour, selon le Président du Comité d'experts, M. Jean-Michel Belorgey :

« Nous fonctionnons dans ce cadre sur un mode qui est quasi-juridictionnel, car nous procédons comme procèdent les juridictions, c'est-à-dire que nous recevons des mémoires, auxquelles les parties de défense répondent par des observations. Ces auditions se déroulent dans les salles du Palais des Droits de l'Homme et nous rendons une décision sous forme juridictionnelle.

La différence, c'est que les décisions que nous rendons, auxquelles personne ne peut apporter une modification, peuvent ensuite être ou non rendues obligatoires par le Comité des Ministres. Etant entendu qu'en matière de droits sociaux, les Etats sont très sensibles, ils veulent aller de l'avant, mais sans qu'on les presse trop pour le faire. »⁸

⁸ Interview de M. Jean-Michel Belorgey le 27 février 2006 lors du 10^{ème} anniversaire de la Charte sociale révisée : http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/1_Présentation_générale/Interviews.asp

De la Charte sociale aux réclamations collectives : un lent processus inégalement réparti en Europe en 2008



© Thibault Courcelle, 2008

L'application de la Charte sociale et du système de réclamations collectives en 2008 :

- Etats ayant ratifié la Charte
- Etats ayant signé la Charte mais ne l'ayant pas ratifié
- Etats ayant ni signé ni ratifié la Charte
- FRANCE Etats ayant ratifié la Charte sociale européenne de 1961
- Etats ayant ratifié le système de réclamations collectives de la Charte sociale
- 15 Nombre de réclamations collectives portées contre l'Etat depuis 1998
- Etats non membres du Conseil de l'Europe

Sources : - Tableau des signatures et ratifications des traités 158 et 163 : <http://conventions.coe.int>
 - Site de la Charte sociale européenne : http://www.coe.int/t/01/droits_de_l'homme/cse/4_reclamations_collectives/Liste_des_Reclamations

Cependant, le très faible nombre de réclamations collectives comparé au nombre de requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme démontre que le système n'est pas encore très efficace car très peu connu, ce qui explique que certains Etats, ayant accepté cette procédure, soient épargnés de réclamations (Chypre, Slovaquie, Norvège).

Pour compléter la Charte sociale, le Conseil de l'Europe a très vite porté son attention sur la notion de sécurité sociale, bien que son action se révèle très modeste dans ce domaine. Le Comité des Ministres adopte, dès 1964, un « Code européen de sécurité sociale » extrêmement détaillé, mais qui, loin d'être un code juridique classique, incite seulement les Etats à élever le niveau de protection sociale de leurs populations. L'idée est d'équilibrer le coût des systèmes de protection sociale des Etats européens, pour que le poids des charges sociales sur les entreprises tende à se rapprocher dans tous les Etats, afin d'éviter tout dumping social. Le mécanisme de suivi est assez faible, l'Etat signataire doit remettre un rapport annuel sur son application du Code. Ce rapport est envoyé à la commission d'experts de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui transmet ses conclusions au Comité des Ministres, qui, au mieux, adopte une recommandation envers l'Etat concerné.

Vingt Etats seulement l'ont ratifiés en 2008 sur les quarante-sept Etats membre du Conseil, et ces ratifications montrent clairement un clivage Est/Ouest en Europe concernant la sécurité sociale [Voir carte]. Ce clivage s'explique en partie car les Etats d'Europe centrale et orientale craignent que les mesures sociales ne soient trop coûteuses à appliquer pour leurs économies souvent sinistrées, mais également en raison d'une méfiance générale de ces Etats envers tout ce qui touche aux droits sociaux à cause de leur histoire⁹.

Une « Convention européenne de sécurité sociale » a également été adoptée en 1972, afin de coordonner les régimes nationaux de sécurité sociale en faveur des personnes vivant successivement dans plusieurs Etats. Cette convention n'a été ratifiée que par huit Etats, la plupart des Etats préférant passer des accords bilatéraux entre eux. Enfin, un « Code européen de sécurité sociale révisé », adopté en 1990 dans l'objectif d'élever les normes de sécurité sociale par rapport au code de 1964, n'a finalement jamais été ratifié par les Etats.

⁹ Interview de Mme Csilla Kollonay Lohocsky, membre du Comité d'experts de la Charte sociale, le 27 février 2006 lors du 10^{ème} anniversaire de la Charte op. cit.

L'harmonisation de la sécurité sociale en Europe en 2008 : un clivage Est-Ouest fortement marqué



© Thibault Courcelle, 2008

L'application du Code européen de sécurité sociale en 2008 :

- Etats ayant ratifié le Code
- Etats ayant signé le Code mais ne l'ayant pas ratifié
- Etats ayant ni signé ni ratifié le Code
- TURQUIE Etats ayant également ratifié la Convention européenne de sécurité sociale de 1972
- Etats non membres du Conseil de l'Europe

Source : Tableau des signatures et ratifications du Code et de la Convention :
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=48&CM=8&DF=7/2/2008&CL=FRE>
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=78&CM=8&DF=7/2/2008&CL=FRE>

L'Europe sociale voulue par le Conseil de l'Europe est donc loin d'être une réalité, notamment en raison de l'absence de pression externe qu'exercerait une véritable cour de justice. Et dans le domaine social, le Conseil de l'Europe se trouve de plus en plus concurrencé par l'UE. Dès 1989, la CEE adopte une déclaration solennelle, la « Charte communautaire des droits fondamentaux », puis un protocole sur la politique sociale, signé par tous les Etats membres, à l'exception du Royaume-Uni, et annexé au traité de Maastricht en 1991, avant d'intégrer ce document dans le Traité d'Amsterdam en 1997. Une nouvelle « Charte des droits fondamentaux de l'UE » est adoptée à Nice en 2000 (Chapitre IX), comprenant de nombreux droits économiques et sociaux directement inspirés de la Charte sociale du Conseil de l'Europe. Cette Charte a été intégrée dans la deuxième partie du traité constitutionnel de l'UE, rejeté par la France et les Pays-Bas. Le Traité modificatif, signé à Lisbonne en 2007, contient seulement un article faisant mention de la Charte et lui conférant une valeur juridiquement contraignante, article rejeté par la Pologne et le Royaume-Uni. Depuis les années 1990, l'UE légifère également régulièrement, par des directives du Conseil, dans le domaine du droit du travail et de la non discrimination.

Le système de réclamations collectives mis en place par la Charte sociale européenne n'est qu'un exemple de la participation des ONG au sein du Conseil de l'Europe. Celles-ci s'intéressent à tous les domaines de compétence de l'organisation et ont su se structurer pour accroître leur pouvoir.

2 – Les ONG et le Conseil de l'Europe. Comment s'organisent les lobbies au sein de l'organisation ?

2.1 La délicate coopération avec les ONG. Quelle légitimité pour quelle représentativité ?

Les ONG ont, dès l'origine, joué un rôle décisif à la création du Conseil de l'Europe, puisque celui-ci est une conséquence directe des décisions prises par différentes ONG militantes de l'Europe unie au Congrès européen de La Haye de mai 1948 (Chapitre I). Celles-ci se sont alors unies au sein du *Mouvement européen* pour coordonner leurs actions sous la présidence de Winston Churchill.

De son côté, le Conseil de l'Europe a, dès sa fondation, entretenu des relations étroites avec certaines ONG. Le statut de l'organisation adopté en mai 1949 rappelle dans son

préambule que le Conseil de l'Europe, pour les pays européens, doit répondre « aux aspirations manifestes de leurs peuples ». Prenant le texte au pied de la lettre, de nombreuses ONG réclament l'obtention d'un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe.

Se pose donc dès l'origine la question des relations que doit entretenir une organisation internationale avec les ONG. Cette question est éminemment politique puisqu'il s'agit de relations de pouvoir, les ONG cherchant à exercer le maximum d'influence sur les décisions prises à tous les niveaux de l'organisation, pour défendre leurs intérêts propres. Ces ONG sont des associations qui s'estiment être les représentantes de la « société civile », c'est-à-dire des différentes catégories de population qui composent la société.

Pour coopérer avec les ONG et entretenir des relations de travail plus étroites avec elles, le Comité des Ministres leur accorde dès 1951 un « statut consultatif » auprès du Conseil de l'Europe¹⁰. Ce statut reconnaît au Conseil la possibilité de pouvoir conclure des accords avec toute ONG rentrant dans son domaine de compétence. Dès 1952, les premières ONG, la *Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens* et l'*Organisation Régionale Européenne de la Confédération Internationale des Syndicats Libres* réclament et obtiennent un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe. Le Conseil distingue alors trois catégories d'ONG selon leurs critères d'utilité déterminés par le Comité des Ministres, qui leur donnent des droits et des privilèges différents au sein de l'organisation. Dès lors, un nombre croissant d'ONG très diverses obtient chaque année un statut consultatif.

Le Conseil de l'Europe voit dans cette coopération le moyen de développer un relais de communication efficace avec le grand public. Les ONG lui servent d'« agents de liaison » avec la société civile et sont perçues comme sources d'information et conseillers techniques bon marché. Leur statut consultatif évolue peu durant plusieurs décennies. Le Comité des Ministres développe plus en détail le statut des ONG en 1972 et supprime les catégories, et redéfinit les modalités de coopération et la procédure d'octroi du statut consultatif en 1993. Le Conseil de l'Europe n'accorde cependant pas un véritable rôle politique aux ONG en son sein, leur réservant juste une fonction utilitaire. L'ancien président de la Commission de liaison des ONG auprès du Conseil de l'Europe, M. Dirk Jarré, en explique les raisons :

« Cette attitude cache, en fait, des questions, peu exprimées, sur la représentativité et la légitimité de ces organisations, et la volonté, non admise, d'exclure les ONG des processus de décision parlementaire et intergouvernementaux, donc de certaines formes de pouvoir. »¹¹

¹⁰ Résolution (51)30 F du Comité des Ministres.

¹¹ Dirk Jarré, « La coopération du Conseil de l'Europe avec les organisations non gouvernementales », *In* : « Le Conseil de l'Europe. 50 ans au service de l'homme et du progrès social », Revue trimestrielle du ministère de

La question de la représentativité et de la légitimité des ONG est effectivement fondamentale. L'influence de chaque ONG et donc leur pouvoir de persuasion, dépendent en grande partie du nombre de leurs adhérents, de leurs couches sociales, ainsi que de leur implantation géographique et du nombre de personnes concernées par leur domaine de compétence. Le Conseil de l'Europe ne donne d'ailleurs pas de critères précis pour l'octroi du statut consultatif à une ONG, il spécifie seulement que les ONG doivent être « [...] particulièrement représentatives dans le ou les domaine(s) de leur compétence et au niveau européen. »¹². Les ONG doivent donc seulement être actives dans l'un des domaines de compétence du Conseil de l'Europe, sans que le nombre d'Etats où elles sont présentes ne soit formellement indiqué. La décision d'octroyer le statut consultatif ne relève donc que de la bonne volonté du Secrétaire Général de l'organisation.

De par ses statuts, le Conseil de l'Europe a compétence dans tous les domaines excepté celui de la défense. Les ONG qui s'intéressent à l'organisation sont donc dès le départ très diverses. Mais contrairement à l'UE, le Conseil de l'Europe attire beaucoup plus les ONG aux intérêts politiques et religieux qu'économiques, ce qui fait dire à M. David Mardell, ancien responsable de la communication puis de la culture au Conseil de l'Europe, qu'il n'y a pas de véritables lobbies au sein du Conseil :

« Le Conseil de l'Europe peut être un laboratoire d'idées parce qu'il n'y a pas vraiment de lobbies en son sein. Il n'y a pas tous les bureaux des grandes industries comme à Bruxelles qui exercent un considérable lobbying économique. Au Conseil de l'Europe, les ONG sont plutôt utiles qu'autre chose. »¹³

Qu'il n'y ait pas de lobbies représentant de puissants intérêts économiques ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait pas de lobbies. En 2008, près de quatre cents ONG¹⁴ sont accréditées par le Conseil de l'Europe et représentent pour une bonne part des ONG directement liées aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit, domaines de prédilections du Conseil, mais l'on trouve également de nombreuses ONG concernant les juristes, la culture, l'éducation, le social, la santé ou la religion et l'ethnicité. Certaines d'entre elles sont très atypiques et il n'est pas toujours facile de faire le tri entre ces ONG afin d'en mesurer la représentativité et la légitimité. Anja Vogel, journaliste spécialiste des affaires

l'emploi et de la solidarité *Echanges santé-social*, n°94, Paris : Editions La Documentation française, juin 1999 – p.18.

¹² Résolution 93(38) du Comité des Ministres.

¹³ Entretien avec M. David Mardell le 10 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Ancien journaliste à *Reuters*, puis au *Times* de Londres et au *New York Times*, M. Mardell est entré au Conseil de l'Europe en 1962, où il est devenu Directeur de la communication, puis de la culture.

¹⁴ Liste des ONG accréditées : http://www.coe.int/t/f/ong/public/statut_participatif/liste_des_ong

européennes à *Radio-France*, constate que le Conseil de l'Europe n'est pas très regardant dans ses accréditations :

« Au Conseil de l'Europe, comme à l'UE, nous constatons un lobbying très fort pendant les sessions de l'Assemblée parlementaire, et je pense que le Conseil devrait être beaucoup plus vigilant lorsqu'il accorde le statut d'ONG participative à des associations qui n'en sont pas toujours. Il y a même parfois des associations qui ne sont pas accréditées, mais qui exercent quand même un lobbying auprès des parlementaires, comme le *Mouvement Loubavitch* lorsqu'il prend position pour tel ou tel candidat à l'élection du Commissaire aux droits de l'homme, en fonction de sa position sur le conflit au Proche-Orient. »¹⁵

Peu d'ONG ont cependant les moyens et les réseaux suffisants pour exercer une influence décisive sur les décisions prises au sein du Conseil de l'Europe. M. Roger Dirrig, représentant du *Réseau européen des Associations de Professeurs de Géographie (Eurogéog)* auprès du Conseil de l'Europe, explique le fonctionnement et les difficultés rencontrées par son association :

« Notre association représente une vingtaine de pays, mais compte très peu de membres par pays. L'initiative provient de deux professeurs de géographie hollandais et belge, qui ont créés cette association par leur réseau personnel de connaissance, et nous nous réunissons une fois par an. Notre objectif est de valoriser l'unité européenne et sa puissance par son harmonisation. Nous nous employons donc à développer une géographie utilisable par tous les Européens avec une normalisation de ses enseignements et une harmonisation des atlas, notamment en confectionnant des cartes avec les mêmes légendes, symboles et sémantiques pour tous les Etats européens, afin de sortir d'une analyse uniquement nationale.

Une petite association comme la nôtre souffre cruellement d'un manque de traducteurs et d'interprètes lorsque nous nous réunissons. Nous n'avons donc que très peu d'influence au Conseil de l'Europe, d'ailleurs seule une poignée d'ONG sur 400, qui ont une forte base et/ou beaucoup de moyens, sont véritablement influentes et sont entendues au sein des commissions du Conseil. »¹⁶

Parmi les ONG les plus influentes au sein du Conseil de l'Europe, trois d'entre elles ont un statut particulier qui leur a été attribué par le Comité des Ministres et peuvent donc être considérées comme les plus opérantes dans le domaine de prédilection de l'organisation, celui des droits de l'homme. Il s'agit d'*Amnesty International (AI)*, de la *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)*, et de la *Commission internationale de Juristes (CIJ)*. Ces trois ONG ont le privilège de pouvoir assister, en tant qu'observatrices, aux réunions du « Comité directeur pour les droits de l'homme » (CDDH) du Conseil de l'Europe. Il est vrai que leur légitimité repose sur une large représentativité. En 2007, *AI* revendique 2,2 millions de membres au sein de 150 pays. La *FIDH* représente 155 organisations de défense

¹⁵ Entretien avec Anja Vogel le 3 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

¹⁶ Entretien avec M. Roger Dirrig le 29 mai 2006 à Strasbourg.

des droits de l'homme dans une centaine de pays. La *CIJ* est composée d'une soixantaine d'éminents juristes provenant d'une cinquantaine de pays et dispose de 37 sections nationales et 45 organisations affiliées de par le monde.

Anne Weber, représentante d'*Amnesty International* auprès du Conseil de l'Europe, explique comment s'effectue le lobbying d'*Amnesty* au sein du Conseil de l'Europe :

« Le lobbying se fait à plusieurs niveaux. Le plus délicat est celui du Comité des Ministres, même si nous sommes observateurs du CDDH et qu'il y a une transparence à ce niveau-là. Lorsque, par exemple, le Comité des Ministres a mis en place un groupe d'experts chargé de rédiger une convention sur le trafic des êtres humains, il n'avait pas convié d'ONG. Nous avons alors fait toute une campagne à l'aide de communiqués de presse pour réclamer plus de transparence, et nous avons finalement pu y assister et avoir une audience.

L'autre temps fort, c'est pendant les sessions de l'Assemblée parlementaire, où entre deux et quatre personnes d'*Amnesty International* viennent de Londres pour évoquer les différents thèmes, assister aux sessions, mais surtout pour faire du lobbying avant les sessions où sont votées les résolutions et recommandations. Nous arrivons donc le lundi matin avec des amendements déjà préparés et nous trouvons des parlementaires qui veulent bien les signer et les déposer dans les temps, tout ça pour aller dans le sens d'une meilleure protection des droits de l'homme. »¹⁷

Le lobbying se fait donc principalement au sein des comités d'experts du Comité des Ministres et lors des votes de l'Assemblée parlementaire. Pour les ONG, le but est de ne plus être considérées en tant qu'ONG mais en tant qu'experts afin de mieux faire passer leurs propres intérêts, comme le reconnaît Mme Annelise Oeschger, présidente de la Conférence des ONG au sein du Conseil de l'Europe :

« Au sein des Comités directeurs qui présentent leurs travaux au Comité des Ministres, nous avons vraiment pu influencer les recommandations. Si l'on est bien accepté dans ces comités d'experts, ceux-ci ne font ensuite plus la distinction entre ce qui est apporté par les experts des Etats membres et ce qui est apporté par les ONG. »¹⁸

Pour obtenir une meilleure reconnaissance du Conseil de l'Europe, les ONG ont également su se structurer en fonction de leurs groupes d'intérêts.

¹⁷ Entretien avec Melle Anne Weber le 6 juin 2006 à Strasbourg.

¹⁸ Entretien avec Mme Annelise Oeschger le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Mme Oeschger est présidente de la Commission de liaison des ONG depuis 2004 et représentante du *Mouvement International ATD - Quart Monde* auprès du Conseil de l'Europe.

2.2 Une montée en puissance des ONG au sein du Conseil de l'Europe.

Le nombre d'ONG accréditées par le Conseil de l'Europe a régulièrement augmenté de 1952 jusqu'à la fin des années 1990. Dans les années 1970, alors qu'une centaine d'ONG gravitaient autour de l'organisation en toute indépendance, son Secrétaire Général, M. Georg Kahn-Ackermann, a initié un processus de structuration en créant une conférence plénière annuelle de toutes les ONG dotées du statut consultatif, aboutissant en 1978 à l'élection d'une « Commission de liaison des ONG ». La conférence plénière annuelle définit l'action à mener pour améliorer le statut des ONG au sein du Conseil de l'Europe et détermine les objectifs de la Commission de liaison. Ces objectifs sont, d'une part, de faire la liaison entre les ONG en se réunissant trois à quatre fois par an, et d'autre part, de servir d'interlocuteur unique pour les autres instances du Conseil de l'Europe. Cette structuration a donc été initiée par le Conseil de l'Europe et non par les ONG elles-mêmes, qui avaient alors bien du mal à s'entendre, selon Dirk Jarré :

« Les ONG opéraient, à cette époque, en « chevaliers solitaires » et en concurrence, craignant que toute tentative d'établir des structures communes ne nuise à leur indépendance. »¹⁹

Cette structuration permet aux ONG de mieux collaborer et de canaliser leurs revendications. Elles multiplient les initiatives pour faciliter leurs activités en Europe, notamment en élaborant une convention. A partir de ce texte, le Comité des Ministres adopte en 1986 la « Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales »²⁰. Cette convention est assez courte, mais les Etats signataires y reconnaissent de plein droit la personnalité juridique d'une ONG telle qu'elle est acquise dans l'Etat où se situe son siège.

Pour en bénéficier, une ONG doit avoir un but non lucratif d'utilité internationale et exercer son activité sur au moins deux Etats. La convention établit également les règles régissant les preuves à fournir par les ONG aux autorités de l'Etat où la reconnaissance est demandée, ainsi que les cas où un Etat peut refuser cette reconnaissance (lorsque les activités de l'ONG contreviennent à la sécurité nationale, à la sûreté publique...etc.). Seulement onze Etats l'ont ratifié, mais il s'agit des principaux Etats où siègent plus des trois quart des ONG

¹⁹ Dirk Jarré, « La coopération du Conseil de l'Europe avec les ONG », op. cit. – p.19

²⁰ Traité n°124 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/124.htm>

(290 sur 374) accréditées par le Conseil de l'Europe en 2006 ²¹, avec notamment la Belgique, la France, le Royaume-Uni, la Suisse, les Pays-Bas et l'Autriche [**Voir carte**].

A partir des années 1990, les ONG ont créé des regroupements de travail thématiques en fonction de leurs secteurs d'intérêt afin d'exercer un lobbying plus efficace au sein du Conseil de l'Europe. Ils adoptent des prises de position communes sur des sujets précis à l'intention des Commissions parlementaires et des Comités d'experts gouvernementaux chargés de rédiger de nouvelles conventions ou de nouvelles recommandations. Dix regroupements d'ONG se sont créés au fil des années²² et chaque ONG peut participer à un ou plusieurs d'entre eux. Les ONG ont ainsi gagné en crédibilité auprès du Comité des Ministres, et pu obtenir que chaque représentant de ces regroupements puisse être observateur au sein des Comités d'experts intergouvernementaux, malgré la réticence initiale de certains Etats et le soutien d'autres comme la Belgique²³. Dans cette recherche de soutiens, les micro-Etats intéressent particulièrement les ONG pour leur plus grande accessibilité que les autres, comme l'a constaté l'Ambassadeur de Saint-Marin, M. Guido Bellati-Ceccoli :

« Lorsqu'on doit prendre une décision politique, nous écoutons les avis des grands Etats membres en tenant compte de leurs propres intérêts, mais nous tenons également compte de toutes les informations et documents qui nous parviennent des ONG. Nous avons parfois eu des signalisations de certaines ONG sur des candidats à des charges importantes au Conseil de l'Europe et sur leurs comportements, des choses que les pays membres ne disent pas pour des raisons diplomatiques.

Le problème est que nous n'avons pas un réseau d'ambassades et de consulats comme les autres pays, donc si, par exemple, on nous signale un problème dans un pays européen ou caucasien, et que nous n'avons pas de représentants sur place qui lisent les journaux dans la langue du pays, vivent cette réalité, y réfléchissent et ont un dossier sur le problème en question, nous avons alors du mal à prendre une décision car nous ne disposons pas de nos propres sources. Et ça, les ONG l'ont bien compris. »²⁴

La participation des ONG au sein des Comités directeurs, même en tant qu'observateurs, montre une reconnaissance plus forte du rôle des ONG par les Etats dans leurs prises de décisions.

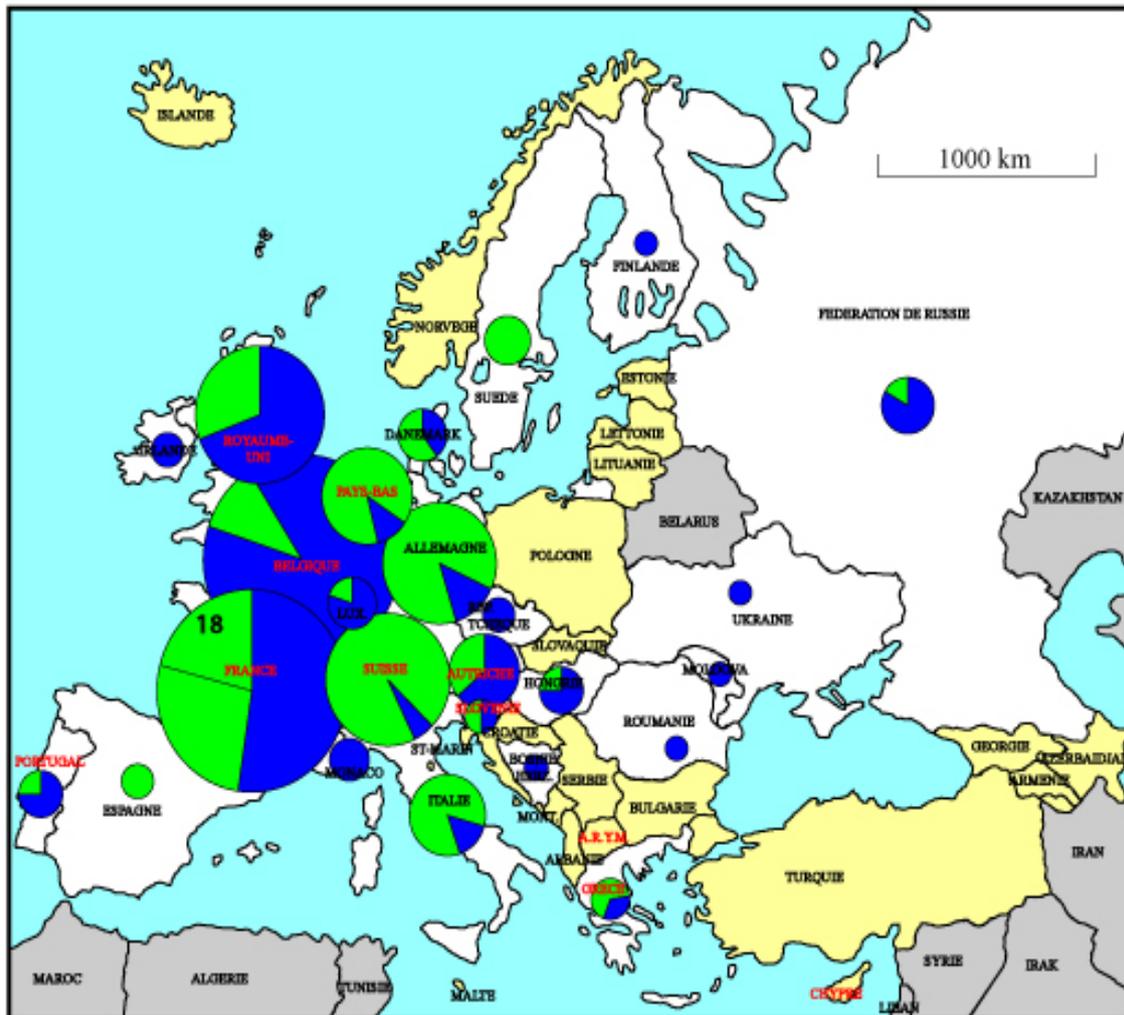
²¹ Liste des ONG accréditées : http://www.coe.int/T/f/ONG/Public/Statut_participatif/Liste_des_ONG

²² Les dix regroupements thématiques d'ONG sont : « Droits de l'homme », « dialogue de solidarité Nord-Sud », « égalité-parité femme/homme », « charte sociale et politiques sociales », « éducation et culture », « grande pauvreté et cohésion sociale », « société civile », « santé », « villes », « monde rural et environnement ».

²³ Entretien avec Mme Annelise Oeschger le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

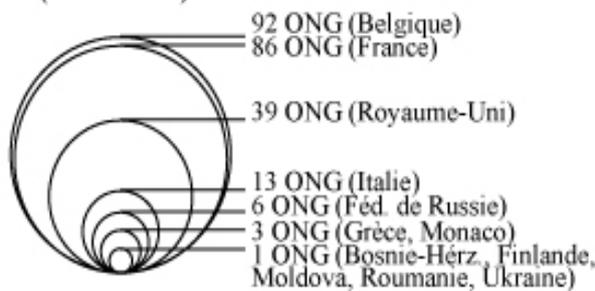
²⁴ Entretien avec M. Guido Bellati-Ceccoli le 13 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Le siège des ONG accréditées auprès du Conseil de l'Europe en 2006, des ONG essentiellement occidentales.



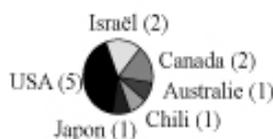
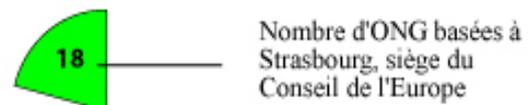
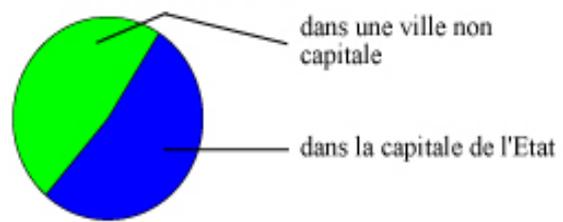
© Thibault Courcelle, 2006

Nombre d'ONG accréditées auprès du Conseil de l'Europe par Etat : (371 au total)



- FRANCE** Etats ayant ratifié la Convention 124 du Conseil de l'Europe reconnaissant la personnalité juridique des ONG
- Etats n'ayant pas de sièges d'ONG accréditées auprès du Conseil de l'Europe
- Etats non membres du Conseil de l'Europe

Sièges des ONG basés :



ONG accréditées mais dont le siège n'est pas basé en Europe

Source : Site internet du Conseil de l'Europe : http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Participatory_status/List_of_NGOs

La carte de la page précédente montre également un grand déséquilibre entre l'Est et l'Ouest de l'Europe. La chute du Mur de Berlin n'a pas entraîné la création d'un grand nombre d'ONG au sein des Etats d'Europe centrale et orientale, mais au contraire, elle a renforcé l'assise des ONG occidentales :

« Les ONG de l'Ouest ont développé leurs activités à l'Est. Et même au sein de ces ONG, il n'y a que très peu de représentants qui viennent de l'Europe centrale ou orientale. »²⁵

Seules 18 ONG sur 374 ont effectivement leur siège dans un Etat d'Europe centrale ou orientale, soit moins de 5% du total, ce qui pose un problème de représentativité et de défenses d'intérêts puisque ceux-ci ne sont pas forcément perçus de la même façon d'un bout à l'autre de l'Europe. Cette situation s'explique en grande partie par le manque d'habitude, pour la société civile de ces Etats, de revendiquer et de s'exprimer, après des décennies de régimes communistes totalitaires. Les ONG rencontrent également de nombreuses difficultés, notamment administratives et judiciaires, pour s'établir surtout dans les Etats d'Europe orientale comme en Fédération de Russie, où elles sont toujours suspectées d'aller à l'encontre des intérêts gouvernementaux, voire même de servir des intérêts étrangers.

L'autre raison est géographique, car aucun siège d'organisations internationales ne se trouve en Europe centrale ou orientale, alors que la plupart des ONG, accréditées auprès du Conseil de l'Europe, sont installées à proximité d'autres grandes organisations internationales. On les trouve principalement dans quatre capitales européennes : Bruxelles avec l'UE et l'OTAN, Paris avec l'UNESCO et l'OCDE, Londres avec la BERD, Vienne avec l'AIEA et l'OSCE, ou dans des villes non capitales importantes comme Genève avec le siège européen de l'ONU, le HCR, l'OIT, l'OMS et l'OMC, ou La Haye avec la CPI. Dans la liste des ONG consultatives du Conseil de l'Europe, on constate que seulement 18 sur 374 (moins de 5%) ont leur siège à Strasbourg et donc à proximité du Conseil (et du Parlement européen).

Une centaine d'ONG ont cependant désigné leurs propres représentants auprès du Conseil de l'Europe qui habitent généralement à Strasbourg ou dans les environs. Les deux tiers des ONG ne sont donc pas directement représentées auprès du Conseil et se contentent d'y envoyer sporadiquement des militants quand leurs moyens le permettent.

Dans un contexte général de professionnalisation accrue des ONG, à la fois au niveau de la médiatisation de leurs besoins et du recours de plus en plus fréquent à l'emploi salarié plutôt qu'au volontariat, le Comité des Ministres leur accorde²⁶ un statut « participatif » et

²⁵ Entretien avec Mme Annelise Oeschger le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

²⁶ Résolution (2003)8 du Comité des Ministres.

non plus « consultatif » en 2003. Dans la pratique du lobbying des ONG au sein du Conseil de l'Europe, ce changement est plus d'ordre sémantique qu'autre chose. Cependant, au niveau de la structure même de représentation des ONG, le changement est plus perceptible puisque cela permet à la Commission de liaison des ONG de revendiquer une place égale à celle des autres instances « participatives » du Conseil de l'Europe : le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès PLRE. Les ONG s'appuient sur ce nouveau statut pour demander un temps de parole au 3^{ème} sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Varsovie en 2005 :

« Suite à l'obtention du statut participatif, nous avons adopté en 2004 un nouveau règlement intérieur et une nouvelle dénomination : la « Conférence des ONG » à la place de « Commission de liaison ». C'était une imposture complète car nous avons modifié notre nom pour pouvoir nous imposer comme « 4^{ème} pilier » du Conseil de l'Europe. Nous avons ensuite bataillé pour pouvoir nous exprimer durant le sommet de Varsovie au même titre que le Secrétaire Général ou le président de l'Assemblée parlementaire. Ils nous ont accordé une demi-heure de temps de parole, ce qui nous a donné une forte visibilité, et nous a ensuite permis de discuter avec des ministres et de nombreux ambassadeurs. Nous avons d'ailleurs obtenu un meilleur budget pour 2006. »²⁷

Le budget consacré aux ONG et à la Conférence des ONG a effectivement régulièrement augmenté depuis l'obtention du statut participatif. Alors que celles-ci ne disposaient que de 1,4 millions d'euros en 2003, leur budget, suite au sommet de Varsovie, a plus que doublé en 2006 avec 3,3 millions d'euros au titre du « Renforcement de la société civile dans la démocratie pluraliste ». Il ne représente toutefois que 1,7% du budget total du Conseil de l'Europe et est finalement retombé à 2 millions d'euros en 2007. L'intérêt des Etats pour la Conférence des ONG reste donc assez limité, d'autant que, même si la Conférence regroupe 395 ONG en 2007 et devient un porte-parole de plus en plus important pour celles-ci, certaines des plus importantes comme *Amnesty International* ou *Human Rights Watch* n'en font pas partie afin de conserver toute leur influence et ne pas diluer leurs revendications avec celles d'autres ONG.

²⁷ Entretien avec Mme Annelise Oeschger le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

II – Le Conseil de l'Europe : un laboratoire pour la santé et le médicament.

Un autre domaine où le Conseil de l'Europe est perçu comme un « laboratoire », mais au premier sens du terme, c'est celui de la santé publique et du médicament. Ce domaine devient rapidement l'une des principales préoccupations de l'organisation, à la fois en développant une politique de santé consistant à améliorer l'organisation des systèmes de santé des Etats membres, mais également en faisant coopérer des experts scientifiques de tous ces Etats pour faire progresser les normes en matière de santé publique avec notamment deux grandes réalisations : la transfusion sanguine et la création d'une pharmacopée européenne.

L'action du Conseil de l'Europe dans ce domaine est peu connue du grand public et des journalistes, mais très connue et appréciée de l'ensemble des professionnels de la santé, en partie grâce aux normes que le Conseil a développé, mais également grâce à la mise en place de réseaux d'experts. Pourquoi le Conseil de l'Europe est-il devenu, avec l'OMS, l'une des organisations internationales les plus performantes concernant la santé ?

1 – Pourquoi élaborer une pharmacopée européenne ?

1.1 Les enjeux de la création d'une Pharmacopée européenne.

Une Pharmacopée est un recueil officiel de normes standardisées contenant la nomenclature des médicaments et leur description (composition, effets...etc.), appelés monographies. Les Etats membres du Conseil de l'Europe, pour permettre la libre circulation des médicaments en Europe, ont rapidement ressenti la nécessité d'unifier leurs normes en matière de fabrication et de contrôle de qualité des produits pharmaceutiques, ainsi que de développer communément l'évolution des recherches scientifiques dans ce domaine.

En 1964, huit Etats²⁸ adoptent, sous forme d'accord partiel, la « Convention relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne »²⁹, et s'engagent à élaborer progressivement cette Pharmacopée à Strasbourg dont les décisions sont directement applicables sur leurs territoires. La Pharmacopée européenne remplace alors progressivement les anciennes

²⁸ RFA, Belgique, Italie, France, Royaume-Uni, Luxembourg, Pays-Bas et Suisse.

²⁹ Traité n°50 du Conseil : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/050.htm>

pharmacopées nationales (notamment les pharmacopées française, britannique, allemande et helvétique).

Les normes de la Pharmacopée européenne s'appliquent à tous les médicaments quels que soient leur origine (chimique, biologique ou à base de plantes), leur mode de production (médicaments issus des biotechnologies ou de manipulation génétique) ou leur type (homéopathiques, originaux ou génériques, vaccins...etc.). Depuis 1964, elle a développé plus de deux milles monographies sur des préparations et substances, trois cents méthodes générales d'analyse chimique, physico-chimique ou biologique décrites, ainsi que près de mille cinq cents substances de références proposées aux utilisateurs. Pour M. Denis Durand de Bousingen, journaliste permanent au sein du Conseil de l'Europe et spécialiste des questions médicales pour *Le Quotidien du Médecin*, la Pharmacopée européenne est l'une des plus importantes réalisations du Conseil de l'Europe :

« La Pharmacopée européenne est une branche à part au sein du Conseil de l'Europe et en est l'un des domaines les plus performants, qui, en plus, rapporte de l'argent grâce à l'industrie pharmaceutique. Une aspirine produite aujourd'hui en Allemagne doit être exactement la même qu'en France car la Pharmacopée a valeur légale, c'est-à-dire qu'un Etat membre n'a pas le droit de ne pas tenir compte de la Pharmacopée au même titre que pour les droits de l'homme. Si un Etat viole la Pharmacopée, il peut en être exclu immédiatement. »³⁰

Une Pharmacopée qui « rapporte de l'argent », ça n'était pas le cas à l'origine puisque de 1965 à 1974, lors de ses premières années de fonctionnement, celle-ci ne disposait pas de recettes propres. En 1965, les huit Etats fondateurs lui accordent un budget de 407 000 francs (soit 485 000 euros selon l'échelle³¹ d'indication euro/franc de l'INSEE en 2007). Ce budget augmente rapidement les premières années puisqu'il passe à 706 000 francs en 1966 (soit 0,8 million d'euros) et à plus d'un million de francs en 1967 (soit 1,2 million d'euros). La somme allouée par les Etats a donc plus que doublé en à peine deux ans, ce qui montre un intérêt certain de leur part. Dès 1974, ils lui attribuent 2,3 millions de francs (1,6 million d'euros).

L'intérêt des Etats se manifeste également par l'adhésion de nouveaux Etats membres. Six nouveaux Etats³² adhèrent à la Pharmacopée entre 1975 et 1980. Ses fonds augmentent alors en conséquence et atteignent 5,3 millions de francs en 1980 (soit 2 millions d'euros). Dix ans plus tard en 1990, la Pharmacopée dispose de 15 millions de francs (soit 3,1 millions d'euros) et compte dix-neuf Etats, soit la quasi-totalité des Etats membres du Conseil (hormis le Liechtenstein, Saint-Marin et la Turquie).

³⁰ Entretien avec M. Denis Durand de Bousingen le 26 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

³¹ <http://www.insee.fr/fr/indicateur/achatfranc.htm>

³² La Suède, la Norvège, l'Islande, le Danemark, Chypre et l'Irlande adhèrent à la Pharmacopée.

La CEE s'intéresse de près à cette coopération scientifique et technique au sein du Conseil de l'Europe et adopte des directives³³ à partir de 1975 pour rendre obligatoire les monographies de la Pharmacopée européenne pour l'enregistrement des médicaments. Tous les constituants d'origine chimique, biologique ou végétale doivent donc être conformes à la qualité déterminée par la Pharmacopée européenne. Cette reconnaissance, par la CEE, du rôle joué par la Pharmacopée permet à celle-ci de se renforcer pour jouer un rôle international de premier ordre.

1.2 Une pharmacopée de plus en plus autonome qui concurrence le Japon et les Etats-Unis.

Pour renforcer la coopération entre la Pharmacopée européenne et la CEE et lui permettre de devenir membre à part entière, le Comité des Ministres adopte en 1989 un protocole additionnel³⁴ à la Convention de 1964. L'UE ratifie ce protocole en 1994 et devient donc membre de plein droit de la Pharmacopée européenne. Elle se substitue ainsi à ses Etats membres pour les décisions de nature non technique. La Pharmacopée européenne joue un rôle essentiel sur les autorisations de mise sur le marché de nouveaux médicaments au niveau de l'UE ou au niveau national. Plusieurs directives³⁵ de l'UE viennent renforcer ce rôle que ce soit pour les médicaments à usage humain ou vétérinaire.

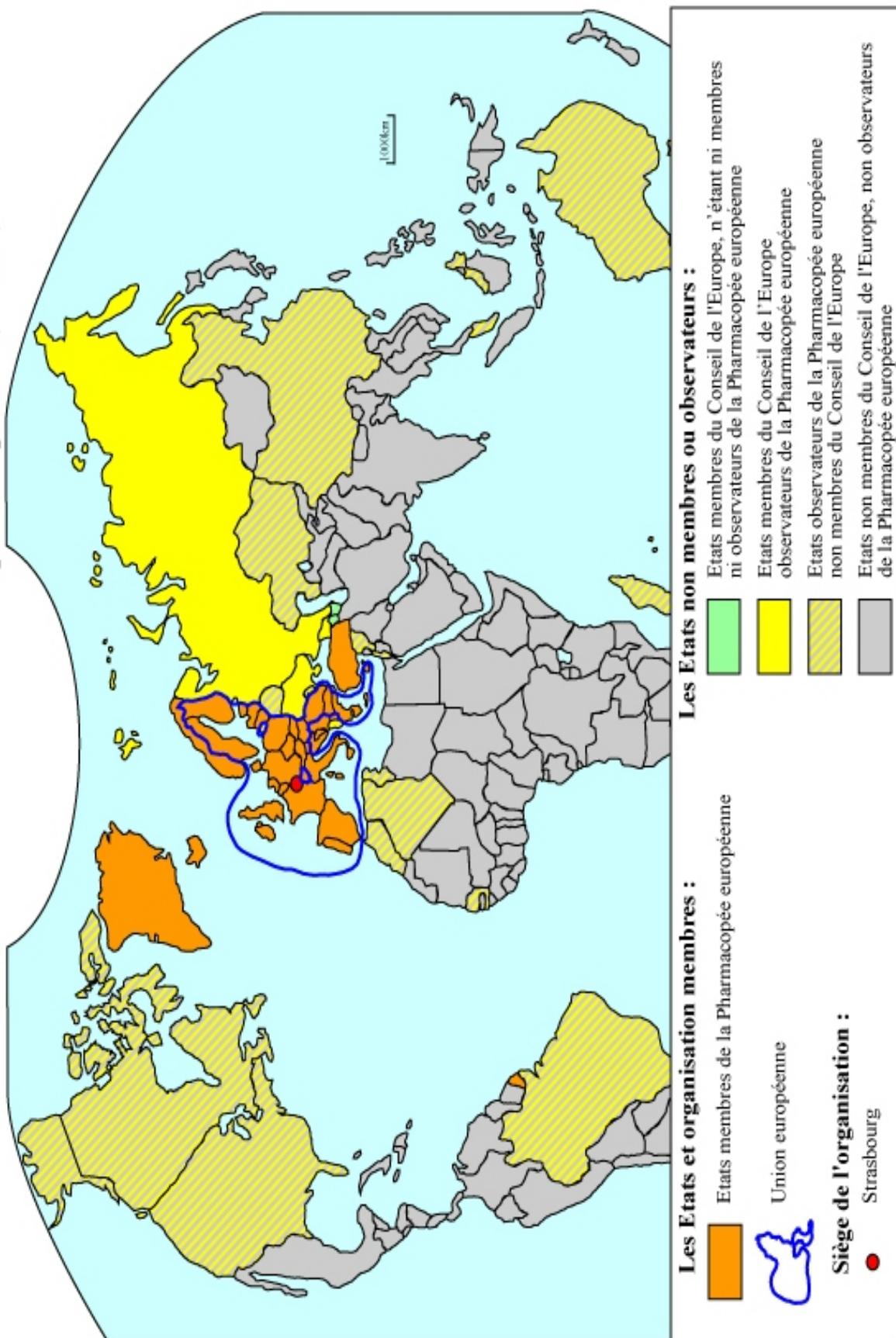
L'adhésion de l'UE entraîne également une augmentation conséquente de la contribution des Etats au budget de la Pharmacopée, puisqu'il atteint 42,7 millions de francs en 1995 (soit 7,8 millions d'euros). Plusieurs Etats d'Europe centrale et orientale adhèrent à leur tour à la Pharmacopée qui comprend trente-six Etats membres en 2008 [Voir carte]. Dans les années 1990, l'intérêt porté à la Pharmacopée européenne devient international puisque vingt Etats non membres réclament et obtiennent le statut d'observateur, notamment les Etats-Unis, le Canada, la Russie, la Chine, le Brésil et l'Australie. Le Canada décide même de rendre obligatoire les normes européennes de la Pharmacopée sur son territoire, sans doute pour se différencier des normes des Etats-Unis.

³³ Directives 75/318/CEE et 81/852/CEE

³⁴ Traité n°134 du Conseil : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/134.htm>

³⁵ Directives 2001/82/CE et 2004/28/CE pour les médicaments à usage vétérinaire et Directives 2001/83/CE, 2003/63/CE et 2004/27/CE pour les médicaments à usage humain.

Les Etats membres et observateurs de la Pharmacopée européenne (DEQM) en 2008



La Pharmacopée européenne rivalise donc avec les deux autres grandes pharmacopées internationales que sont la Pharmacopée américaine (United States Pharmacopoeia) et la Pharmacopée japonaise. Ces trois pharmacopées sont les trois référentiels intégrés dans le système d'harmonisation internationale des normes, ce qui induit de fortes rivalités économiques et commerciales entre elles. Mme Giulia Podesta, ancien chef de service de l'accord partiel « Domaine social et santé publique » du Conseil de l'Europe, d'où est partie l'idée d'une pharmacopée européenne commune en 1963, témoigne de l'importance qu'a pris celle-ci au fil des années :

« La Pharmacopée est vraiment l'un des fleurons du Conseil. Elle est petit à petit devenue un géant qui s'est détaché administrativement de l'accord partiel d'origine et ils ont maintenant un secrétariat de 150 personnes. C'est bien plus que le reste de la direction générale de la cohésion sociale et elle rapporte de l'argent grâce au système de certification des substances de références. »³⁶

Le produit de la vente de substances de référence rapporte effectivement de plus en plus d'argent à la Pharmacopée européenne. Celle-ci est un outil de conquête de marchés car n'importe quel Etat (par exemple suite à une forte épidémie) ou n'importe quelle industrie du médicament peut s'adresser à la Pharmacopée européenne pour acheter des échantillons de médicaments avec leurs monographies ou pour faire tester leurs nouveaux médicaments. Alors qu'en 1995 les gains de la Pharmacopée européenne n'étaient que de 6 millions de francs (soit 1,1 millions d'euros en 2007), à peine 18% de son budget total, ceux-ci s'élèvent à 2,3 millions d'euros en 2000, puis 6,5 millions d'euros en 2005 et enfin 12,4 millions d'euros en 2007, soit 78% de son budget total. Les recettes propres à la Pharmacopée européenne augmentent donc de manière considérable ces dernières années, ce qui prouve qu'elle gagne de nombreuses parts de marché dans le monde entier aux dépens des Etats-Unis et du Japon.

Cette progression permet aux Etats membres de se désengager progressivement de leur contribution financière à la Pharmacopée. Depuis 1995, celle-ci a été réduite de moitié passant de 35,2 millions de francs (soit 6,4 millions d'euros) à 2,3 millions d'euros en 2007, alors même que le nombre d'Etats membres a constamment augmenté pour passer de vingt-et-un à trente-six dans la même période. La bonne santé financière de cet organe, son autonomisation et son développement récent, alors que le Conseil de l'Europe se trouve dans une situation financière délicate, se remarque par la construction tous azimuts de nouveaux bâtiments comprenant de nombreux laboratoires scientifiques ultramodernes inaugurés en 2007.

³⁶ Entretien avec Mme Giulia Podesta le 2 juin 2006 à Strasbourg.

2 – Des succès internationaux concernant la transfusion sanguine et la bioéthique.

2.1 La transfusion sanguine : un succès bâti sur une catastrophe.

Le domaine de la transfusion sanguine fut la première préoccupation du Conseil de l'Europe en matière de santé publique. Il est un parfait exemple du besoin de coopération concrète entre Etats européens au sortir de la seconde Guerre Mondiale, à une époque où les dons de sang de bras à bras étaient encore courant.

En 1953, une tempête et un raz-de-marée dévastent les Pays-Bas, Etat fondateur du Conseil de l'Europe situé sur les deltas de plusieurs fleuves (le Rhin, la Meuse et le Waal), à la suite de la ruptures de nombreuses digues. Cette catastrophe nationale provoque la mort de près de 2000 personnes et la destruction de 10% des terres agricoles. Les Etats voisins, tous membres du Conseil de l'Europe, se mobilisent, notamment par l'envoi de flacons de sang pour soigner les blessés. Cette initiative se révèle être un échec, surtout en raison des étiquettes non traduites sur les flacons qui les rendent inutilisables³⁷.

Les Pays-Bas décident alors de porter ce problème au Conseil de l'Europe, au sein du Comité d'experts en santé publique nouvellement constitué, afin de trouver une solution pour faciliter les échanges sanguins entre Etats européens, alors que seule la France disposait d'une loi sur la transfusion datant de 1952. Après plusieurs années d'étude sur l'élaborations de règles communes de prélèvement, de stockage, et de contrôle des produits sanguins, mais également sur les notions de bénévolat, de volontariat, d'anonymat du donneur et du receveur, et d'absence de profit, les experts aboutissent à un accord, « l'Accord européen relatif à l'échange de substances thérapeutiques d'origine humaine »³⁸, entériné par le Comité des Ministres en 1958.

Cet accord, qui couvre le sang humain et ses dérivés, prévoit que les échanges de sang entre Etats soient libres de taxes douanières. Un protocole technique détaille également les spécifications des substances thérapeutiques, ainsi que les règles concernant leur emballage, l'étiquetage et les conditions de leur expédition. La plupart des Etats d'Europe occidentales ont ratifié cet accord (hormis l'Autriche et le Portugal), mais seules la Slovénie et la Slovaquie l'ont acceptée pour l'Europe centrale et orientale. Le Conseil de l'Europe y est

³⁷ Georges Andreu, « La transfusion sanguine », *In* : « Le Conseil de l'Europe. 50 ans au service de l'homme et du progrès social », Revue *Echanges santé-social*, n°94, op. cit. – p.68.

³⁸ Traité n°26 du Conseil : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/026.htm>

cependant présent avec la fourniture d'une assistance technique pour améliorer et restructurer les services nationaux de transfusion sanguine, notamment en Roumanie, Croatie et Moldova.

La seconde réalisation du Conseil de l'Europe dans ce domaine, toujours sur une initiative des Pays-Bas, a été la création d'une « banque européenne de sang de groupes sanguins rares »³⁹ à Amsterdam. Alors que la notion de patients en situation d'impasse transfusionnelle était courante dans les établissements de santé, les progrès techniques permettent de conserver les globules rouges par la congélation. Le Conseil de l'Europe définit les aspects techniques et finance cette banque.

Il a également édité de nombreuses publications d'experts concernant la transfusion sanguine et adopté une trentaine de recommandations à l'égard des Etats membres qui servent de textes de référence dans ce domaine⁴⁰. La France aurait peut être pu éviter le scandale de l'affaire du sang contaminé en 1984 et 1985 si elle avait respecté les recommandations du Comité des Ministres à l'instar d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment celle de 1983 sur « la prévention de la transmission possible du SIDA des donneurs contaminés aux receveurs de sang ou de produits sanguins »⁴¹, qui soulignait l'urgence du chauffage systématique des produits sanguins. Les recommandations adressées aux Etats membres par le Comité des Ministres ne sont pas obligatoires et donc pas toujours respectées, malgré un suivi de leurs mises en œuvre par des comités d'experts intergouvernementaux.

2.2 La bioéthique, de nouvelles normes pour encadrer les progrès scientifiques contre les intérêts économiques des Etats ?

Les aspects éthiques des sciences médicales sont importants, mais se heurtent souvent aux intérêts économiques et scientifiques des Etats ou des industries médicales. La régulation de l'activité scientifique et médicale par le droit est donc une confrontation entre intérêts économiques, entre ceux des avancées de la science, et la protection de l'être humain. La bioéthique réaffirme le principe de la primauté de l'Homme sur la science.

L'adéquation entre la nécessité de faire avancer la science et le respect de l'individu a préoccupé le Conseil de l'Europe dès les années 1970. Les aspects éthiques des sciences médicales sont ainsi mis en avant dans plusieurs recommandations adoptées par l'Assemblée

³⁹ Résolution (68) 32 du Comité des Ministres.

⁴⁰ Liste des recommandations : http://www.coe.int/t/f/cohésion_sociale/santé/activités/transfusion_sanguine

⁴¹ Recommandation (83) 8 du Comité des Ministres.

parlementaire à partir de 1976, notamment celles relatives à l'assistance aux mourants, aux droits des malades et à la situation des malades mentaux hospitalisés. Chaque avancée scientifique dans le domaine médical donne lieu à un débat éthique au sein de l'Assemblée du Conseil, puis à des recommandations, notamment sur la réaffirmation des droits de l'individu face aux tests de dépistages génétiques au début des années 1980, puis sur les aspects éthiques de la procréation médicalement assistée et de l'utilisation des fœtus et embryons dans la recherche médicale. Les recommandations adoptées par l'Assemblée, non contraignantes, sont alors souvent suivies par les législations nationales, notamment sur l'interdiction de toute conception d'embryon à des fins scientifiques, commerciales ou industrielles.

Le Comité des Ministres décide de créer un « Comité sur la bioéthique » en 1985 composé d'experts issus des Etats membres (médecins, chercheurs, juristes, philosophes), dans le but de préparer un projet de convention européenne sur la bioéthique, afin de codifier les principes posés par l'Assemblée. Douze ans seront nécessaires pour élaborer une telle convention en raison des conflits d'intérêts en jeu. Si l'ensemble des Etats membres est favorable à la mise en place de règles claires dans ce domaine, les différences de culture et de sensibilités rendent particulièrement difficile la recherche de consensus. Dans leur réflexion bioéthique, les Etats laissent par exemple de côté tout ce qui concerne l'avortement ou l'euthanasie qu'ils souhaitent traiter à part. La France, pionnière dans le domaine de la bioéthique avec l'adoption d'une loi dès juillet 1994, inspire largement les travaux du Comité⁴².

Les Etats adoptent finalement en 1997 la « Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine »⁴³, communément appelée « Convention européenne de bioéthique ». Le terme de « bioéthique » a été retiré au dernier moment par la volonté de certains Etats comme l'Allemagne, en raison de sa connotation négative associée notamment à des politiques eugénistes. Cette Convention décline les grands principes des droits de l'homme dans le domaine de la médecine et de la biologie. Elle énonce une série de principes et d'interdictions concernant la génétique, la recherche médicale, le consentement de la personne concernée, le droit au respect de la vie privée et le droit à l'information, la transplantation d'organes, et l'organisation du débat public sur ces questions. Le principe de non-disponibilité du corps

⁴² Isabelle Erny, « La Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine », In : « Le Conseil de l'Europe. 50 ans au service de l'homme et du progrès social », Revue *Echanges santé-social*, n°94, op. cit. – p.44.

⁴³ Traité n°164 du Conseil : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/164.htm>

humain, soit d'interdiction du profit et de non-commercialisation du corps, est énoncé pour faire obstacle au trafic d'organes.

Ce traité est donc très médiatique⁴⁴ car c'est le premier instrument international contraignant concernant la bioéthique. Il a donc une portée bien plus large que pour les seuls Etats européens, comme le constate Michel Arnoud, journaliste aux *Dernières Nouvelles d'Alsace* :

« Le Conseil de l'Europe intéresse au plus haut point les Etats-Unis, le Canada ou le Japon pour tout ce qui relève de la bioéthique. C'est toujours l'organisation qui sort les premiers textes internationaux et qui donne ainsi le « la » dans ce domaine. Ça n'empêche pas d'autres Etats ou organisations d'adopter des textes normatifs différents, mais ils se basent forcément sur ce qui existe déjà et en sont influencés. »⁴⁵

Pourtant, dix ans après son adoption, la Convention n'a été ratifiée que par vingt-deux Etats membres du Conseil de l'Europe. Mais les cinq « Grands payeurs » (France, Italie, Royaume-Uni, Allemagne et Russie) se sont abstenus de la ratifier [**Voir carte**]. Les raisons sont diverses en fonction des Etats. La France, par exemple, qui est l'un des Etats les plus avancés en matière de bioéthique, souhaite garder la possibilité de pouvoir réviser ses propres textes de loi, et ne pas figer, par la ratification de la Convention, des situations évolutives, notamment concernant les recherches sur l'embryon. D'autres Etats comme l'Allemagne ont souligné les déficits de la Convention, principalement la faiblesse de la protection de l'embryon, mais également l'absence de restrictions sur la communication des tests génétiques. Ces tests peuvent donc être transmis aux compagnies d'assurance, même si les Etats ont ratifié la Convention, et celles-ci risquent, par exemple, de refuser de prendre en charge un patient présentant un risque de développer une maladie génétique.

La bioéthique a rapidement dû s'adapter aux progrès de la science. En 1997, alors que le premier mammifère artificiellement cloné, la brebis Dolly, voit le jour en Grande-Bretagne, le Comité des Ministres adopte la Convention européenne de bioéthique. Techniquement, ce clonage pourrait également s'appliquer à l'homme, mais philosophiquement et éthiquement, le problème est tout autre et ne peut se résoudre qu'à l'échelle internationale pour éviter toute dérive. Le débat porte sur la dangerosité des conséquences d'une quête de l'immortalité de l'homme à la fois par la création de doubles, mais aussi par l'usage thérapeutique du clone par sa destruction partielle au service de l'homme.

⁴⁴ Voir notamment l'article du *Figaro*, « Bioéthique : l'Europe pionnière », du 7 avril 1997.

⁴⁵ Entretien avec M. Michel Arnoud le 5 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

La difficile application de la Convention européenne de bioéthique



© Thibault Courcelle, 2008

L'application de la Convention européenne de bioéthique en 2008 :

- Etats ayant ratifié la Convention
- Etats ayant signé la Convention mais ne l'ayant pas ratifié
- Etats ayant ni signé ni ratifié la Convention
- ESPAGNE**
Etats ayant interdit le clonage humain par la ratification du 1er protocole à la Convention
- Etats non membres du Conseil de l'Europe

Sources : - Tableau des signatures et ratifications des Traités 164 et 168 du Conseil de l'Europe adoptés en 1997 et 1998 : <http://conventions.coe.int>
- Site du Conseil de l'Europe sur la bioéthique : http://www.coe.int/T/E/Affaires_juridiques/Coopération_juridique/Bioéthique

L'interdiction du clonage reproductif des êtres humains est donc prônée par les Etats membres du Conseil de l'Europe qui adoptent, dès 1998, un protocole additionnel⁴⁶ à la Convention. Mais seuls les Etats qui ont ratifiés la Convention, ont la possibilité de ratifier le protocole additionnel. Ceci explique qu'à peine un tiers des Etats membres du Conseil de l'Europe, soit seize Etats, aient donc ratifié ce protocole en 2008.

La France, qui a adopté l'une des législations les plus sévères à l'encontre du clonage humain, n'a donc pas ratifié le protocole européen, afin de pouvoir plus facilement modifier ses lois si le contexte international évolue sur cette question. L'ONU a également adopté une Déclaration⁴⁷ interdisant le clonage humain, mais seulement sept ans après le protocole du Conseil de l'Europe en 2005, et elle n'est pas contraignante.

Les questions bioéthiques sont donc à la fois des questions évolutives et sensibles pour les Etats membres, car ils sont profondément divisés sur celles-ci. Le Royaume-Uni et la Belgique sont les deux Etats européens les plus avancés dans les domaines de la génétique et du clonage, et les enjeux économiques de ces progrès scientifiques qui ouvrent de nouveaux marchés sont tels, que certains Etats ne sont pas prêts à renoncer à leurs recherches et limitent ainsi la portée d'une telle convention.

⁴⁶ Traité n°168 du Conseil : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/168.htm>

⁴⁷ Déclaration de l'ONU : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/249/41/PDF/N0524941.pdf>

III – Une organisation souvent pionnière dans les débats de société.

Le Conseil de l'Europe est généralement le lieu où les nouvelles préoccupations des sociétés européennes trouvent rapidement un écho et sont débattues. L'Assemblée parlementaire, qui décide de son propre ordre du jour depuis 1951, aborde tous les sujets sensibles au sein de ses propres commissions, sujets qui sont ensuite débattus par les parlementaires lors de l'adoption de résolutions ou recommandations durant les quatre sessions annuelles. Le système souple de la coopération au sein du Comité des Ministres, qui adopte des recommandations ou des traités non contraignants tant qu'ils ne sont pas ratifiés, permet également plus facilement l'adoption de normes communes concernant les nouvelles problématiques que rencontrent les Etats. Ceux-ci n'étant pas directement obligés, à l'inverse des directives de l'UE, d'appliquer les conventions qu'ils ont adoptées tant qu'ils ne les ont pas ratifiées, ils sont plus enclins à trouver des solutions communes au sein du Conseil de l'Europe, puis observent l'application des traités par les Etats parties avant de franchir eux-mêmes (ou pas) le cap de la ratification.

Tout ceci explique que le Conseil de l'Europe soit souvent perçu comme une organisation « pionnière » vis-à-vis des autres organisations internationales.

Les résultats ne sont cependant pas toujours à la hauteur des enjeux et montrent également les limites de l'organisation, avec notamment l'impossibilité d'adopter des positions communes sur des sujets sensibles comme le droit à l'avortement ou l'euthanasie. Dans d'autres domaines, la réactivité du Conseil de l'Europe a bien fonctionné pour faire face à de nouveaux enjeux comme la protection de l'environnement, la lutte contre cybercriminalité ou le terrorisme.

1 – L'impossible coopération sur quelques grands débats de société au Conseil de l'Europe : du droit à l'avortement à la dépénalisation de l'euthanasie.

1.1 Le droit à l'avortement, un débat « mort-né » au Conseil de l'Europe.

C'est sous l'angle de l'égalité des droits entre hommes et femmes que des parlementaires ont essayé d'harmoniser les normes des Etats membres concernant l'interruption volontaire de grossesse (IVG). En 1991, un parlementaire socialiste français, M.

Jean-Pierre Fourré, propose l'adoption d'une recommandation concernant « le droit des femmes à leur propre maternité »⁴⁸. Une dizaine de parlementaires adoptent aussitôt une déclaration dans laquelle ils souhaitent une interdiction du droit à l'avortement à l'image de la Pologne, afin de « protéger la vie humaine de la conception jusqu'à la mort »⁴⁹. Celle-ci est aussitôt contrée par une autre déclaration adoptée par vingt-cinq parlementaires afin de se positionner en faveur de la légalisation et de l'harmonisation du droit à l'avortement, pour que les femmes puissent avoir dans toute l'Europe « droit à un choix libre et responsable en matière de procréation »⁵⁰. Outre l'IVG, ces parlementaires préconisent une meilleure politique familiale européenne intégrant l'éducation sexuelle, ainsi que l'information sur la contraception et le libre accès à celle-ci.

Mme Tarja Halonen, ancienne ministre finlandaise de la Santé puis de la Justice entre 1987 et 1991 (puis ministre des Affaires étrangères de 1995 à 2000 et Présidente de la Finlande depuis 2000), présente, en tant que parlementaire social-démocrate, un rapport à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1993 « sur l'égalité entre femmes et hommes : le droit au libre choix de la maternité ». Craignant qu'un débat plénier sur l'harmonisation de l'IVG au sein de l'Assemblée entraîne des affrontements contre-productifs, elle recommande au Comité des Ministres de se saisir de cette question. Mme Halonen constate un déséquilibre en défaveur des droits des femmes qu'elle souhaite voir combler :

« Pour la plupart, les législations semblent reconnaître les droits des femmes comme une exception au principe majeur de la protection de l'embryon, du fœtus ou de l'enfant à naître. Le temps est venu de reconnaître, dans notre argumentation en faveur d'une législation ou sa révision, la coexistence de deux principes majeurs – l'autre étant le droit de la femme à sa propre décision et à son intégrité physique personnelle. »⁵¹

Malgré une libéralisation de la pratique de l'IVG dans la plupart des Etats européens au cours des années 1960 à 1980, Mme Halonen constate également que ces droits sont menacés dans plusieurs Etats et qu'il faut adopter des mesures pour éviter le « tourisme de l'avortement et l'avortement clandestin ». Le Comité des Ministres ne donne finalement pas suite au rapport Halonen, car si deux tiers des Etats membres du Conseil de l'Europe autorisent l'IVG, un tiers s'y refuse obstinément.

⁴⁸ Document 6436 (1991) de l'Assemblée parlementaire.

⁴⁹ Document 6626 (1992) de l'Assemblée parlementaire.

⁵⁰ Document 6634 (1992) de l'Assemblée parlementaire.

⁵¹ Document 6781 (1993) de l'Assemblée parlementaire.

La situation n'a pas évolué en quinze ans puisqu'en 2006, une dizaine de parlementaires ont de nouveau fait une proposition de résolution sur « l'avortement et ses conséquences pour les femmes et les jeunes filles en Europe »⁵², dans l'objectif de supprimer les obstacles aux services d'avortement existants et de mieux informer les femmes notamment en zones rurales. Elle n'a non seulement pas été examinée par l'Assemblée, mais a été contrée par une déclaration⁵³ déposée par une vingtaine de parlementaires pour protester « catégoriquement » contre un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, condamnant la Pologne pour avoir dénié le droit à l'avortement à une requérante malgré les risques que sa grossesse présentait pour sa santé. Pour Anja Vogel, journaliste à *Radio France*, le droit à l'avortement fait partie des sujets bloqués :

« C'est déjà difficile de se mettre d'accord à 25 au sein de l'UE, donc au Conseil de l'Europe à 46, ça l'est parfois encore plus. Il y a souvent des dossiers impossibles, ou des débats « mort-nés », comme, c'est le cas de le dire, sur l'avortement. »⁵⁴

Une légère évolution est perceptible en 2007 puisque l'Assemblée a adopté une recommandation⁵⁵ aux Etats sur les agressions sexuelles liées aux « drogues du viol », dans laquelle elle reconnaît un droit « inaliénable » pour les victimes à recourir à l'IVG.

1.2 Le débat sur la dépénalisation de l'euthanasie, un clivage géographique au sein du Conseil de l'Europe.

La dépénalisation de l'euthanasie est l'autre grand dossier qui divise le Conseil de l'Europe. Le terme d'euthanasie, largement utilisé par les nazis pour appliquer des théories eugéniques afin d'éliminer certaines catégories de populations, l'est aujourd'hui pour décrire une pratique visant à provoquer la mort d'un individu atteint d'une maladie incurable qui lui inflige des souffrances morales et physiques intolérables, spécialement par un médecin ou sous son contrôle.

La pratique de l'euthanasie est un sujet très sensible pour l'ensemble des Etats européens. Seulement deux d'entre eux, la Belgique et les Pays-Bas, ont autorisé sous conditions l'euthanasie pour les maladies incurables. La Suisse a également légiféré sur le

⁵² Document 10802 (2006) de l'Assemblée parlementaire.

⁵³ Document 11248 (2007) de l'Assemblée parlementaire.

⁵⁴ Entretien avec Mlle Anja Vogel le 3 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁵⁵ Recommandation 1777 (2007) de l'Assemblée parlementaire.

« suicide assisté » où, à la demande expresse d'une personne n'étant pas en état de réaliser le geste par elle-même, un tiers le commet pour lui à sa place. Il existe cependant dans de nombreux Etats européens une tolérance plus ou moins implicite ou explicite à l'encontre de ces pratiques, notamment « l'euthanasie passive », qui consiste à cesser un traitement curatif ou à arrêter l'usage d'instruments ou de produits maintenant un patient en vie (elle se distingue de « l'euthanasie active » par le fait qu'on n'utilise aucun moyen hâtant la mort du patient), pour autant qu'elles se déroulent dans un cadre réglementé.

Dès 1995, une quinzaine de parlementaires, en grande partie belges et néerlandais, proposent une résolution afin que les Etats dépénalisent l'euthanasie ou le suicide assisté pour « un patient en phase terminale et dans d'insupportables souffrances, pour autant que soient respectées certaines garanties très précises (consentement éclairé révoquant, assistance de plusieurs médecins, contrôle judiciaire...etc.). »⁵⁶. Mais cette proposition n'a pas été examinée par l'Assemblée qui, au contraire, adopte une recommandation⁵⁷ quatre ans plus tard pour interdire toute pratique de l'euthanasie. Bien qu'il y soit spécifié que les malades incurables ou les mourants doivent avoir un meilleur accès aux soins palliatifs, celle-ci recommande au Comité des Ministres et aux Etats de « maintenir l'interdiction absolue de mettre intentionnellement fin à la vie des malades incurables et des mourants », en s'appuyant notamment sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme qui dispose que « la mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement ».

La légalisation de l'euthanasie par les Pays-Bas en 2001 suscite un vif émoi au sein de l'Assemblée, une déclaration est adoptée par soixante-quinze parlementaires qui dénoncent une « violation des droits de l'homme »⁵⁸ par cet Etat. Une dizaine de parlementaires tentent, au contraire, d'encourager l'initiative des Pays-Bas en souhaitant sa généralisation dans d'autres Etats membres et demande au Comité des Ministres de se saisir de cette question⁵⁹.

La Cour européenne des droits de l'homme se montre également très réticente à l'égard de l'euthanasie en 2002, dans la très médiatique affaire *Diane Pretty contre le Royaume-Uni*. Mme Pretty, gravement paralysée et souffrant d'une maladie dégénérative incurable, souhaite bénéficier du suicide assisté de son mari à condition que celui-ci bénéficie d'une immunité de poursuite judiciaire, ce que lui refuse le Royaume-Uni. La Cour a conclu à une non-violation de la Convention européenne des droits de l'homme par le Royaume-Uni.

⁵⁶ Document 7236 de l'Assemblée parlementaire.

⁵⁷ Recommandation 1418 (1999) de l'Assemblée parlementaire.

⁵⁸ Document 9098 (2001) de l'Assemblée parlementaire.

⁵⁹ Document 9170 (2001) de l'Assemblée parlementaire.

Le débat s'envenime à nouveau en 2003 à l'Assemblée et fait alors apparaître un net clivage géographique entre Etats européens. Alors qu'un parlementaire suisse, le libéral Dick Marty, proposait dans un rapport détaillé⁶⁰ de légiférer pour encadrer la pratique de l'euthanasie en Europe sur le modèle des Pays-Bas et de la Belgique, un parlementaire britannique, le socialiste Kevin McNamara, en avait élaboré un autre⁶¹ qui y était hostile. Ce débat a divisé les parlementaires des Etats du Nord, généralement favorables à l'euthanasie, aux parlementaires des Etats latins ou d'Europe centrale et orientale, nettement plus réticents. Finalement, malgré l'intérêt médiatique qu'il avait suscité⁶², les parlementaires ont décidé à une large majorité de retirer le débat de l'ordre du jour de l'Assemblée. Ce clivage géographique s'explique par les influences religieuses de ces Etats, principalement protestantes pour ceux du Nord et catholiques ou orthodoxes pour ceux du Sud et de l'Est.

Un deuxième rapport présenté par Dick Marty deux ans plus tard, n'a pas eu plus de succès. Celui-ci y constate d'ailleurs les raisons de ce blocage :

« L'euthanasie est une question extrêmement complexe et suscite de fortes émotions. Le sujet est en fait au carrefour entre la vie et la mort, entre le libre-arbitre et la foi religieuse, entre la thérapie et l'intervention médicale pour induire la mort ; une question qui met nécessairement mal à l'aise car elle nous confronte à la fin de notre propre existence. »⁶³

Dans cette dimension philosophique, l'influence concrète des ONG dans les débats concernant certaines questions de bioéthique, principalement sur le droit à l'avortement ou l'euthanasie, est très forte, avec des clivages entre associations religieuses et médicales, dont les intérêts coïncident rarement. Le journaliste spécialiste des questions médicales au Conseil de l'Europe, M. Denis Durand de Bousingen, observe continuellement ces lobbying :

« Sur les débats de bioéthique et les questions concernant le droit à l'avortement ou à l'euthanasie, il y a tout un foisonnement d'ONG et d'associations médicales ou non, religieuses ou laïques. Ces associations viennent s'exprimer dans le cadre de forums, de conférences, et interviennent clairement dans le débat pour y maintenir une pression forte. Le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la bioéthique réunit d'ailleurs des experts de différentes professions (juristes, médecins, experts gouvernementaux, associations médicales...), mais également de différentes confessions avec au moins un représentant de chaque grande religion (catholique, protestante, orthodoxe, juive, musulmane, bouddhiste, ainsi que les agnostiques comme mouvement de pensée). »⁶⁴

⁶⁰ Rapport Marty : Document 9898 (2003) de l'Assemblée parlementaire.

⁶¹ Rapport McNamara : Document 9923 (2004) de l'Assemblée parlementaire.

⁶² Se référer notamment aux articles de *La Croix*, « L'euthanasie divise le Conseil de l'Europe » du 30 septembre 2003, ou de *Libération*, « Débat reporté au Conseil de l'Europe », du 2 octobre 2003.

⁶³ Second rapport de Dick Marty : Document 10455 (2005) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁴ Entretien avec M. Denis Durand de Bousingen le 26 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

La situation restera sans doute longtemps bloquée sur ces sujets sensibles, mais les rapports de force en présence peuvent évoluer aussi bien au sein du Comité des Ministres, qu'au sein de l'Assemblée parlementaire. Le débat sur l'abolition de la peine de mort, longtemps bloqué, n'avait ainsi pu aboutir à l'adoption d'un protocole en 1983 qu'après le rangement de la France du côté des Etats abolitionnistes en 1981 et le rôle d'impulsion qu'elle a pu avoir au niveau du Conseil de l'Europe (Chapitre III).

2 – Lutte contre la cybercriminalité et le terrorisme : la réactivité du Conseil de l'Europe face aux nouvelles préoccupations.

2.1 Une lutte internationale initiée par le Conseil de l'Europe pour combattre la criminalité sur Internet.

Le début des années 1990 est marqué par l'ouverture au trafic commercial d'Internet, un système qui met en réseau, avec le même langage (norme TCP/IP), différents ordinateurs permettant aux utilisateurs de communiquer aisément entre eux. D'une part, Internet est composé d'une multitude de réseaux répartis dans le monde entier à l'image d'une toile d'araignée, d'où la représentation de « toile » couramment usitée pour les désigner. D'autre part, grâce à ces réseaux, des millions de données peuvent être échangées presque instantanément.

Une utopie s'est rapidement développée sur la représentation d'ordinateurs en réseaux qui pourraient servir la communication entre les hommes, en leur permettant d'échanger plus facilement leurs idées et de les partager, sans profits, avec le monde entier. Mais avec son essor, Internet s'est révélé être un vecteur aussi bien d'informations que de propagandes les plus diverses faisant la part belle aux minorités peu représentatives, ainsi qu'un nouvel espace de conquête de marché et de commerce électronique. Une nouvelle forme de délinquance, appelée « cybercriminalité », a vu le jour et se manifeste sous différentes formes : paiements frauduleux, propagations de virus, violations de données, piratage, propagations de discours racistes ou xénophobes, téléchargements illégaux de fichiers protégés par droits d'auteur...etc.

Dès 1997, alors que le nombre d'utilisateurs d'Internet dans le monde n'est encore que de 75 millions (mais en nette progression par rapport à 1995 où il n'était que de 25 millions), les ministres de la Justice des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis à Prague,

recommandent au Comité des Ministres de rapprocher les législations pénales nationales concernant la lutte contre la cybercriminalité. En 1999, le Conseil de l'Europe estime que le préjudice lié à la cybercriminalité est de l'ordre de 455 millions d'euros pour les escroqueries à la carte de crédit, de 13,6 milliards d'euros pour les dégâts causés par les virus informatique, et de 285 milliards d'euros pour le manque à gagner des industries victimes de copiages ou de contrefaçon⁶⁵. Ces chiffres pharamineux poussent les Etats à agir de concert.

L'immense majorité des hébergeurs Internet et des utilisateurs se trouvant aux Etats-Unis, le Conseil de l'Europe envisage d'emblée de les associer à la rédaction de la convention avec le Japon et le Canada, tous trois observateurs de l'organisation. Quatre années de négociations et vingt-sept versions différentes seront nécessaires avant d'aboutir à l'adoption de la « Convention sur la cybercriminalité »⁶⁶ en 2001. Le Conseil de l'Europe fait donc figure de pionnier dans ce domaine, puisque la Convention est le premier instrument juridique multilatéral à traiter des problèmes liés aux activités criminelles sur les réseaux globaux de communication.

Elle s'attaque aux infractions contre la confidentialité et l'intégrité des systèmes, à celles qui se rapportent au contenu (pédophilie, terrorisme), aux infractions informatiques (fraudes) et à celles liées à la propriété intellectuelle (copiage et contrefaçon). En revanche, elle ne contient aucune mesure sur la répression de la propagande raciste et xénophobe en ligne car les Etats-Unis s'y sont farouchement opposés au nom de leur premier amendement défendant la liberté d'expression. Un protocole additionnel⁶⁷ a finalement été annexé à la Convention en 2003 pour incriminer ces actes pour les Etats qui le souhaitent.

La spécificité de la Convention, adoptée deux mois après les attentats du 11 septembre à New York, est d'autoriser les perquisitions à distance des services de police sur les disques durs de suspects via les réseaux. Une forte médiatisation a donc accompagné son adoption, avec de nombreuses critiques sur le risque de menaces portées aux libertés individuelles. Les titres des journaux sont éloquentes : « Souriez, vous êtes cyberfouillés. Le Conseil de l'Europe pourrait autoriser les perquisitions via le réseau » *Libération* du 3 mai 2000, « Pas touche à mon disque dur ! Des associations dénoncent ce texte qui donnent trop de pouvoir à la police » *Libération* du 19 octobre 2000, « Les mauvais combats du Conseil de l'Europe. Nous sommes tous des cybercriminels » *Le Monde Diplomatique* de juin 2001, « Le Net, un espace de liberté à domestiquer » *Le Figaro* du 25 septembre 2001.

⁶⁵ *La Tribune*, « Une convention sur la cybercriminalité voit le jour », 26 novembre 2001.

⁶⁶ Traité n°185 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/185.htm>

⁶⁷ Traité n°189 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/189.htm>

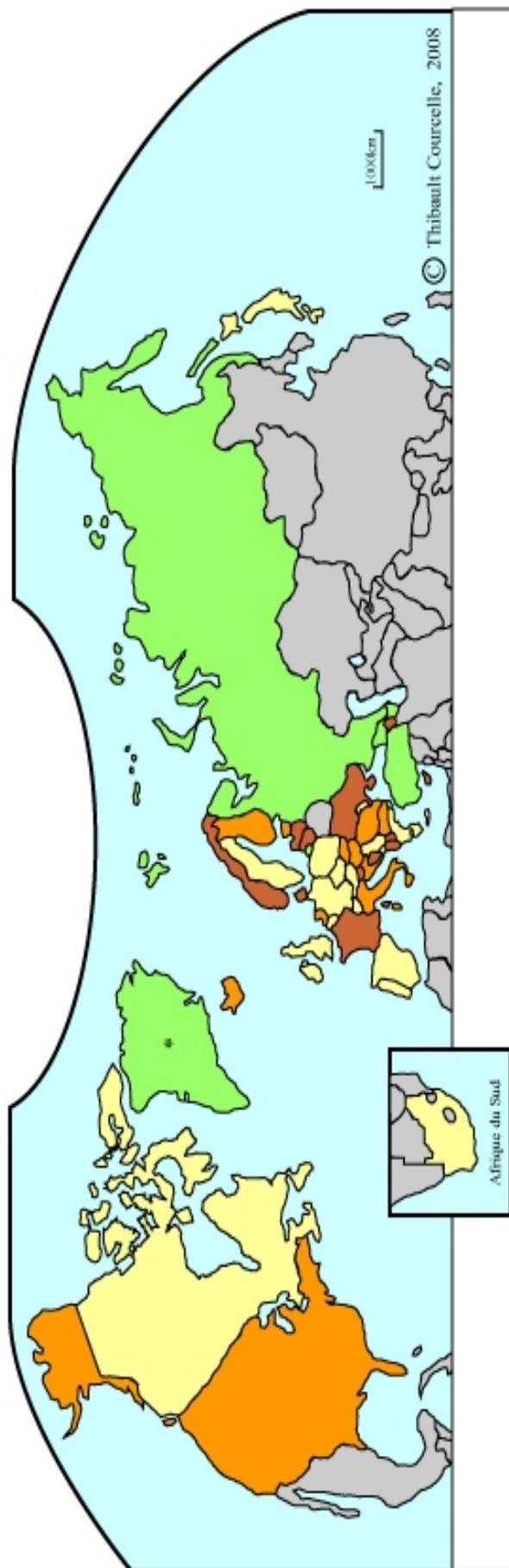
En 2008, vingt-trois Etats ont ratifié la Convention dont les Etats-Unis, et vingt-et-un l'ont signé (notamment le Canada, le Japon et l'Afrique du Sud). En revanche, son protocole additionnel n'a été ratifié que par douze Etats [**Voir carte**]. En France, le nombre d'experts de la police technique et scientifique qui traquent en permanence la délinquance sur Internet au sein de services spécialisés, est passé de 300 à 600 entre 2005 et 2007⁶⁸. Mais la tâche est immense et la coopération avec les services de police des autres Etats signataires de la Convention est difficile, notamment en raison de l'augmentation considérable du nombre d'utilisateurs d'Internet dans le monde qui est estimé à 1,4 milliard par jour en 2008⁶⁹.

Un « Comité de la Convention cybercriminalité » a été créé pour surveiller son application au sein des Etats membres et surtout pour faciliter la coopération des Etats entre eux, notamment pour améliorer la Convention et l'adapter aux évolutions technologiques. Une réunion sous forme de consultation multilatérale a lieu chaque année depuis 2006 et permet aux Etats de partager leurs préoccupations et leurs expériences en matière de lutte contre la cybercriminalité. La décision a ainsi été prise d'avoir dans chaque Etat une cellule de police qui travaille 24h/24 tous les jours sur la cybercriminalité, afin de pouvoir instantanément échanger des informations d'un Etat à l'autre lors de traques ou d'investigations. Un projet en cours du Comité est d'assurer, en partenariat avec l'UE et d'autres organisations internationales, une formation commune de policiers, de procureurs, de juges et de législateurs, dans ce domaine.

⁶⁸ Nicolas Arpagian, « Cybercriminalité, mais que fait la police ? », Revue spécialisée *01 Informatique* n° 1795, le 02 février 2005 ; Arnaud Devillard, « Deux ministres à l'assaut de la cybercriminalité », Revue spécialisée *01 Net*, le 13 avril 2005.

⁶⁹ Selon une évaluation de *l'Internet World Stats* de juin 2008 : <http://www.internetworldstats.com>

La lutte contre la cybercriminalité du Conseil de l'Europe : un enjeu international



L'application de la Convention sur la cybercriminalité en 2008 :

- | | | | |
|---|---|---|--|
|  | Etats ayant ratifié la Convention et son premier protocole pour l'incrimination d'actes racistes et xénophobes sur internet |  | Etats membres du Conseil de l'Europe n'ayant ni signé ni ratifié la Convention |
|  | Etats ayant ratifié la Convention sans le protocole additionnel |  | Etats non membres du Conseil de l'Europe n'ayant ni signé ni ratifié la Convention |
|  | Etats ayant signé la Convention mais ne l'ayant pas ratifié | | |

Sources : Tableau des signatures et ratifications des Traités n°185 et 189 du Conseil de l'Europe adoptés en 2001 et 2003 : <http://conventions.coe.int>

* Lors de la ratification de la Convention, le Danemark a spécifié qu'elle ne s'appliquait pas au Groënland, ni aux îles Féroé

2.2 Lutte contre le terrorisme Vs Droits de l'Homme ?

Le Conseil de l'Europe a œuvré très tôt en matière judiciaire et criminologique, car il s'agit d'un domaine traditionnellement important de coopération pour les Etats qui souhaitent assurer leur sécurité. Les Etats membres élaborent ainsi, en 1957, une « Convention européenne d'extradition »⁷⁰, qui remplace de nombreuses conventions bilatérales et les engage à se livrer mutuellement toute personne poursuivie pour une infraction ou recherchée au fin d'exécution d'une peine (articles 1 et 2), avec toutefois des exceptions, notamment lorsque le délit a un caractère militaire ou politique (articles 3 et 4).

Les réfugiés politiques ne sont donc normalement pas concernés par cette convention. Pourtant, certains Etats, traditionnellement réputés comme étant des terres d'asile pour réfugiés politiques, se sont montrés très méfiants envers la Convention. Si en 2008, celle-ci a été ratifiée par tous les Etats membres (excepté Monaco et Saint-Marin), ainsi que par Israël et l'Afrique du Sud, elle a longtemps été ignorée par la France (qui ne la ratifie qu'en 1986), le Royaume-Uni (1991) ou la Belgique (1997), non sans l'assortir de nombreuses réserves. Elle a été complétée par deux protocoles, en 1975 et 1978, qui ajoutent dans les obligations d'extradition pour les Etats, les auteurs d'attentats contre un Chef de l'Etat, de crimes de guerre ou de crime contre l'Humanité, ainsi que les infractions fiscales. La plupart des Etats ont ratifié ces deux protocoles, excepté notamment la France.

Les années 1970 et 1980 ont été marquées par un brutal développement du terrorisme en Europe. Ce terrorisme est pratiqué par des groupes de personnes se revendiquant d'extrême gauche et plus rarement d'extrême droite contre plusieurs Etats européens, dans le but politique de radicaliser politiquement la société vers des questions sociales (pour l'extrême gauche) ou d'imposer le débat nationaliste en faisant augmenter la tension pour faire descendre la police et l'armée dans les rues (pour l'extrême droite). Les attentats et assassinats sont principalement perpétrés par les *Brigades Rouges* et les néofascistes d'*Avant-garde Nationale* en Italie, par la *Fraction Armée Rouge* en Allemagne, par *Action directe* en France, par le *Groupe du 17 novembre* en Grèce ou par les *Cellules communistes combattantes* en Belgique. Dans le même temps se développe également un terrorisme séparatiste ou d'indépendance avec notamment le séparatisme basque d'*ETA* en Espagne, le séparatisme irlandais de l'*IRA* au Royaume-Uni ou du *FLNC* corse en France.

⁷⁰ Traité n°24 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/024.htm>

Ce nouveau contexte géopolitique a conduit le Conseil de l'Europe à franchir un cap dans la coopération sur l'extradition entre Etats avec l'adoption de la « Convention européenne pour la répression du terrorisme »⁷¹ en 1977. Les Etats s'y engagent à ne plus refuser d'extrader une personne recherchée pour un acte de terrorisme, et donc, à ne plus invoquer le caractère politique de l'infraction. La Convention considère comme actes terroristes les détournement d'avions, l'enlèvement, la prise d'otages ou l'utilisation de bombes, grenades, fusées et armes à feu, lettres ou colis piégés présentant un danger pour des personnes.

La qualification de « terrorisme » est souvent sujette à caution, puisqu'elle dépend en partie du contexte géopolitique et des forces en présences. Un acte qualifié de « terroriste » par le pouvoir en place peut être considéré comme un acte de « lutte armée » par certains groupes de population. Et les représentations peuvent évoluer dans le temps. Les actes qualifiés de « terroristes » par les nazis durant l'occupation, sont, par exemple, devenus des actes de « résistance » après la défaite allemande. Un certain nombre d'Etats, très libéraux en matière de droit d'asile, ont donc été assez réticents et n'ont ratifié la Convention qu'avec de nombreuses réserves. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, excepté l'Andorre, l'ont cependant ratifié en 2008.

Les spectaculaires attentats islamistes du 11 septembre 2001 perpétrés contre les Etats-Unis ont eu, comme principale répercussion en Europe, de placer le terrorisme dans les préoccupations primordiales des Etats européens alliés des Etats-Unis. Après les guerres menées par les Etats-Unis et l'OTAN contre les Talibans en Afghanistan à partir de novembre 2001, puis avec certains Etats alliés contre l'Irak et le régime de Saddam Hussein à partir de mars 2003, de nouvelles menaces terroristes émanant de réseaux islamistes se sont portées contre les Etats occidentaux. Toutes les organisations internationales ont adopté des mesures pour faciliter la coopération et les échanges d'informations entre Etats. Au Conseil de l'Europe, les Etats membres ont élaboré en mai 2003 un protocole⁷² pour amender et mettre à jour la Convention européenne pour la répression du terrorisme. La liste des infractions a été considérablement allongée et un mécanisme de suivi a été instauré. Celui-ci, appelé « Comité européen pour les problèmes criminels », est chargé de vérifier, lors d'un refus d'extradition par un Etat signataire, si la raison invoquée par l'Etat est ou n'est pas valable.

Malgré une meilleure coopération entre Etats européens, plusieurs d'entre eux ont été touchés par des attentats terroristes islamistes depuis 2003, avec notamment les attentats de

⁷¹ Traité n°90 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/090.htm>

⁷² Traité n°190 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/190.htm>

Madrid le 11 mars 2004, d'Istanbul le 15 novembre 2004, puis de Londres le 7 juillet 2005, sans compter des dizaines de projets d'attentats qui auraient été déjoués par les services de police sur le sol britannique ou allemand, et les attentats dans le théâtre de Moscou en 2002, puis dans le métro en 2004, ainsi que dans une école à Beslan, attribués à des terroristes tchétchènes. D'autres attentats ont également visé des intérêts occidentaux, notamment en Tunisie, en Indonésie, au Maroc, au Pakistan, en Irak et en Afghanistan entre 2002 et 2007.

Pour renforcer plus encore l'arsenal législatif contre le terrorisme, les Etats européens créent une nouvelle convention, la « Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme »⁷³, adoptée solennellement en 2005 lors du Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Varsovie. Il ne s'agit donc plus seulement de « réprimer », mais également de « prévenir » dans la lutte contre le terrorisme, et cette prévention passe par la qualification d'infraction pénale d'actes comme la provocation publique, le recrutement et l'entraînement dans le but de commettre un acte terroriste, sans que cette infraction soit effectivement commise, ainsi que par une nouvelle modification des accords d'extradition. La quasi-totalité des Etats membres ont signé cette convention, mais seulement quatorze l'ont ratifiée en 2008 dont la Russie et la France. Ce manque d'empressement malgré l'urgence de la situation indique une certaine hésitation de la part des Etats sous pression de leur société civile.

De nombreuses ONG sur les droits de l'homme, notamment *Amnesty International* ou *Human Rights Watch*, s'inquiètent des régressions concernant les valeurs des droits de l'homme sous prétexte d'efficacité dans la lutte antiterroriste, et dénoncent un Etat de droit bradé sur l'autel de la sécurité policière. Cette inquiétude est également partagée par le premier Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Robles :

« Comment en est-on arrivé là ? A avoir des prisons clandestines de la CIA au sein des Etats membres de l'UE et du Conseil de l'Europe ? A limiter drastiquement le droit d'asile dans nos Etats ? A voir ressurgir le racisme et la xénophobie en Europe comme on le voit actuellement en Suisse ?

La dégradation de nos valeurs et de nos principes montre que les terroristes sont en passe de gagner leur bataille. Il ne faut pas renoncer à nos valeurs, qui sont le fruit de longues conquêtes historiques, et se battre pour les récupérer. Les gouvernements cherchent aujourd'hui à sortir les droits de l'homme des valeurs universelles, notamment en les plaçant dans le domaine culturel, pour pouvoir les modifier à leur sauce. Ceci est une mauvaise dérive et il est urgent de sortir la question des valeurs de la question sécuritaire. »⁷⁴

⁷³ Traité n°196 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/196.htm>

⁷⁴ Alvaro Gil-Robles lors de la Conférence sur « Liberté d'association et défense des droits de l'Homme en Méditerranée : Etat des lieux et perspectives », organisée par la *Maison de l'Europe* à Paris le 18 décembre 2007.

Cet avertissement de la part de M. Gil-Robles, en fonction de 1999 à 2006, et qui a donc pu observer de l'intérieur l'évolution de la considération des Etats membres vis-à-vis des droits de l'homme après les attentats de 2001, est à prendre très au sérieux. L'adoption de mesures liberticides ne semble pas nuire, en premier lieu, aux terroristes qui commettent régulièrement des forfaits sur le sol européen, mais à l'ensemble des Européens dont les droits les plus élémentaires s'amenuisent. L'Assemblée parlementaire a adopté ces dernières années toute une série de sept recommandations⁷⁵ à l'égard du Comité des Ministres et de quatre résolutions⁷⁶ à l'égard des Etats concernant les démocraties européennes face au terrorisme. Alors que les premiers textes appellent à un renforcement de la lutte antiterroriste et à une meilleure coopération entre Etats, les derniers rappellent que cette lutte ne doit pas servir de prétexte à une restriction des libertés et des droits fondamentaux, et demandent plus de transparence de la part des Etats, vis-à-vis des médias et des citoyens, sur les actions menées.

Conclusion du chapitre VI

« Le Conseil de l'Europe = un laboratoire de prospective sur des sujets de société »

Cette représentation du Conseil de l'Europe est peu connue du grand public, alors qu'elle est très largement partagée par de nombreux experts de différents secteurs et professions, notamment dans les domaines sociaux, associatifs, de la santé publique et du médicament, de l'informatique ou encore de la police scientifique. La plupart des pharmaciens en Europe connaissent, par exemple, très bien l'existence et le rôle de la Pharmacopée européenne.

Si le Conseil de l'Europe a pu se forger une forte légitimité dans ces domaines, c'est d'abord parce que son statut lui autorise à développer de la coopération dans tous les domaines, excepté celui de la défense. Chaque nouvelle préoccupation, notamment liée aux progrès technologiques et scientifiques, a donc rapidement été portée et débattue, soit par les parlementaires au sein de l'Assemblée, soit par les Etats au sein du Comité des Ministres, soit par le lobbying des ONG qui disposent d'une structure de représentation et agissent sur tous les organes du Conseil.

⁷⁵ Recommandations 1426 (1999), 1534 (2001), 1550 (2002), 1584 (2002), 1644 (2004), 1677 (2004), 1706 (2005) de l'Assemblée parlementaire.

⁷⁶ Résolutions 1132 (1997), 1258 (2001), 1271 (2002), 1400 (2004) de l'Assemblée parlementaire.

En faisant travailler des experts de tous les Etats européens, voire même au-delà pour certaines conventions, et en leur permettant de coopérer ensemble, le Conseil de l'Europe a fortement contribué à harmoniser le droit de ces Etats membres dans de nombreux domaines (social, associatif, santé, bioéthique, sécuritaire...etc.). Cette coopération, souvent longue à se mettre en place, notamment en raison de la vitesse variable des ratifications des Etats pour les traités adoptés (conventions ou chartes), et de la faiblesse des mécanismes de surveillance pour leur respect, fait néanmoins du Conseil de l'Europe un important laboratoire international pour des domaines qui ne concernent pas seulement les droits de l'homme *stricto sensu*, mais également les droits sociaux ou de santé publique.

Troisième partie :

Le Conseil de l'Europe et ses limites.

**Quelle place pour l'organisation dans la
construction européenne ?**

Chapitre VII

L'implication de quelques Etats non membres de l'Union européenne au Conseil de l'Europe.

« Comme tous petit pays, la Suisse est naturellement très engagée sur le plan du respect du droit. Le faible est toujours favorable au droit, le fort est toujours favorable à l'usage de la force ou à la menace de l'usage de la force. Et dans cette optique, le Conseil de l'Europe, qui crée régulièrement des textes juridiquement contraignants pour les Etats qui les ratifient, est une organisation idéale pour la Suisse. »¹

Jean-Claude Joseph

Cette réflexion de M. Jean-Claude Joseph, Ambassadeur et représentant de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, est révélatrice de l'importance de la place qu'occupe l'organisation pour certains Etats membres. Ceux-ci s'y investissent plus que d'autres, à la fois au niveau intergouvernemental et parlementaire. Les Etats qui, individuellement, misent sur le Conseil de l'Europe pour faire valoir leurs positions et leurs intérêts sont, sans surprises, avant tout les Etats non membres de l'Union européenne (UE), et plus spécialement les Etats de petite taille comme la Suisse ou de très petite taille comme Saint-Marin ou Monaco, appelés « micro-Etats ». Le cas de la Turquie est différent, car si cet Etat profite aujourd'hui du rôle « d'antichambre de l'UE » et « d'école de la démocratie » du Conseil de l'Europe (Chapitre II) pour faire valoir sa volonté d'adhésion à l'UE, il est un membre presque fondateur de l'organisation et s'y est longtemps investi pour des raisons de *Realpolitik* liées à la Guerre froide. Enfin, d'autres Etats non européens comme les Etats-Unis ou Israël, jouent également un rôle au sein du Conseil de l'Europe en y bénéficiant d'un statut d'observateur au Comité des Ministres, à l'Assemblée parlementaire, ou aux deux.

Comment se manifestent l'implication et l'influence de ces Etats au Conseil de l'Europe ? Quels sont leurs intérêts et leurs stratégies pour les faire valoir ?

¹ Entretien avec M. Jean-Claude Joseph le 27 octobre 2005 à l'Ambassade de Suisse à Strasbourg.

I – L’importante implication de certains Etats non membres de l’UE. Etudes de cas de la Suisse et de la Turquie.

La Suisse et la Turquie sont deux très anciens membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas, pour des raisons différentes, membres de l'UE. Les études de cas de ces deux Etats sont intéressantes car ils sont historiquement et politiquement très dissemblables et sont donc entrés au Conseil de l'Europe avec des intérêts distincts. Pourtant, ce sont deux Etats très actifs dans leur coopération avec l'organisation.

Pourquoi la Suisse, réputée pour être un Etat neutre, a pourtant adhéré à cette organisation fortement marquée par son appartenance idéologique au camp occidental durant la guerre froide. Comment perçoit-elle cette organisation et son rôle ? Quelle est son implication et comment fait-elle valoir ses intérêts au sein du Conseil de l'Europe ?

La Turquie, dont l'appartenance à l'Europe est aujourd'hui encore contestée, notamment dans la perspective de ses négociations d'adhésion à l'UE, a pourtant pu adhérer au Conseil de l'Europe dès 1950. Depuis cette adhésion, la Turquie a connu deux coups d'Etat directs (en 1960 et 1980) et indirects (en 1971 et 1997) par son armée, et une intervention de celle-ci en 1974 sur le territoire d'un autre Etat membre du Conseil : Chypre. Comment a-t-elle pu concilier un régime parfois militaire avec les valeurs prônées par le Conseil de l'Europe sans jamais en être exclue ? Le Conseil de l'Europe joue-t-il un rôle dans le conflit qui oppose la Turquie à Chypre depuis 1974 ?

1 – La Suisse, un Etat modèle pour le Conseil de l'Europe ?

1.1 Le cas de l'adhésion d'un pays « neutre » au Conseil de l'Europe.

La participation de la Suisse au Conseil de l'Europe n'est pas immédiate, car celle-ci n'adhère à l'organisation que le 6 mai 1963, soit quatorze ans après sa création. Il faut encore attendre onze ans de plus pour qu'elle ratifie la Convention européenne des droits de l'homme en 1974. Pourtant, c'est à Zurich que Churchill prononce son discours en 1946 sur la nécessité pour les Etats européens de s'unir autour d'une réconciliation franco-allemande. C'est à Bâle la même année qu'un des grands penseurs de l'Europe, le fédéraliste suisse Denis de Rougemont, crée *l'Union européenne des fédéralistes*. C'est également en Suisse, à Gstaad

qu'est fondé l'*Union parlementaire européenne* par des parlementaires européens comprenant le comte Coudenhove-Kalergi, pour imposer l'idée d'une « fédération européenne » dotée d'une constitution (Chapitre I).

Cet engagement pro-européen marqué de la Suisse au sortir de la seconde Guerre Mondiale est cependant vite confronté au contexte géopolitique international tendu après le coup de Prague et le blocus de Berlin, qui marquent les débuts de la Guerre froide. La Suisse se montre alors plus réticente à l'égard des projets d'unification européenne, comme l'analyse Antoine Fleury, historien à l'Université de Genève :

« La Suisse est placée devant le dilemme d'une solidarité active avec un groupe de puissances – les démocraties occidentales – auxquelles ses valeurs morales et ses intérêts économiques la rattachent indiscutablement, ou d'une politique de neutralité à affirmer face aux deux blocs en formation. »²

Officiellement neutre durant les deux guerres mondiales, la Suisse n'a participé pleinement qu'à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), pour bénéficier du Plan Marshall, mais en y exprimant de nombreuses réserves en 1948 dues à cette neutralité. Elle choisit finalement d'affirmer sa politique de neutralité à l'égard de toute tentative d'unification européenne :

« Dès janvier 1949, le chef de la diplomatie suisse expose à Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, le désir de son pays de rester en dehors de toute organisation politique et de n'adhérer à aucune alliance militaire tout en collaborant avec les pays européens sur le plan économique. Il s'ensuit que la Suisse ne sera invitée ni au Pacte de Bruxelles (ultérieurement l'UEO), ni à celui de l'Atlantique Nord (OTAN), ni à la réunion préparatoire pour la création d'une union européenne (ultérieurement le Conseil de l'Europe). »³

Ce choix de neutralité de la Suisse lui fait rejeter toute coopération politique et militaire en Europe, mais elle reste fortement impliquée dans d'autres formes de coopérations, scientifique ou économique. Un point sur lequel insiste particulièrement l'Ambassadeur et représentant de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, M. Jean-Claude Joseph :

« A la même période que la création du Conseil de l'Europe, le gouvernement suisse avait pris l'initiative de convoquer à Genève une réunion sur l'énergie nucléaire, qui a abouti à la création du Conseil européen pour la recherche nucléaire (CERN), situé sur la frontière franco-suisse près de Genève. Nous avons aussi été membres fondateurs du CERS dans le domaine spatial. La Suisse était très attachée à ce que tous les Européens travaillent ensemble,

² Antoine Fleury, « La Suisse et le Conseil de l'Europe », In : Marie-Thérèse Bitsch, *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne : Editions scientifiques européennes, Collection Euroclio, 1997 – p.153.

³ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, janvier 2006 - p.35.

mais elle était très méfiante à l'égard des évolutions potentiellement politiques de ces organisations.

En réaction à la signature du Traité de Rome en 1957 instituant les Communautés européennes à finalité économique et politique, nous avons créé avec six autres Etats⁴ en 1960 l'Association européenne de libre échange (AELE), qui n'était qu'une zone économique ne nous posant pas de problème de neutralité. A partir de ce moment, le Conseil de l'Europe nous est apparu beaucoup plus juridique que politique et nous avons pu y adhérer. »⁵

Cette méfiance de la Suisse envers toute forme d'organisation politique s'est également manifestée envers l'ONU, dont le siège européen est pourtant basé à Genève, dans les anciennes structures de la Société des Nations. La Suisse a attendu 57 ans avant d'en devenir membre à part entière en 2002.

L'adhésion d'un autre Etat neutre au Conseil de l'Europe en 1956, l'Autriche, a du également influencer la décision de la Suisse, car le gouvernement autrichien considérait que la neutralité ne constituait pas un obstacle à l'adhésion d'une organisation qui n'a pas de compétence militaire. L'adhésion de la Suisse n'était pas très populaire auprès de la population. Lorsqu'en 1957, un « Comité pour la participation de la Suisse au Conseil de l'Europe » a été institué, il n'a recueilli qu'un peu plus de 20 000 signatures⁶ en deux ans sur environ six millions d'habitants. Ceci explique sans doute que, malgré la coutume suisse d'organiser un référendum sur chaque question internationale, il n'y ait pas eu de référendum sur l'adhésion au Conseil, comme le constate son Ambassadeur, M. Joseph⁷. Un manque de ferveur qui est symbolisé par une anecdote que les Suisses se plaisent à rappeler, et qui s'est passée le jour même de leur adhésion :

« Lorsque le 6 mai 1963, le drapeau suisse a été hissé devant la Maison de l'Europe, pour marquer l'adhésion de notre pays au Conseil de l'Europe, il est resté bloqué au trois quarts du mât, « comme pour symboliser certaines réserves de la Suisse », ainsi que le relevait la légende, devenue historique, de *Photopress*. »⁸

Pourtant, malgré le peu d'intérêt qu'a suscité l'adhésion pour la population, les représentants de la Suisse vont d'emblée y jouer un rôle très actif.

⁴ L'AELE a été fondée par la Suisse, le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège, le Portugal, l'Autriche et la Suède. Suite aux élargissements de la CEE, l'AELE ne compte en 2008 plus que quatre membres : la Suisse, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein. Les trois derniers ont, avec l'UE, constitué l'Espace économique européen (EEE) en 1994, rejeté par la Suisse.

⁵ Entretien avec M. Jean-Claude Joseph le 27 octobre 2005 à l'Ambassade de Suisse à Strasbourg.

⁶ Antoine Fleury, « La Suisse et le Conseil de l'Europe », op. cit. – p.161.

⁷ Entretien avec M. Jean-Claude Joseph, op. cit.

⁸ « Une levée de drapeau symbolique ? », Revue *La Suisse et le monde*, périodique du Département fédéral des affaires étrangères helvétique, n°1, Berne, 1^{er} trimestre 2003 – p.3.

1.2 Des Suisses très actifs au sein du Conseil de l'Europe, seule enceinte politique internationale à laquelle ils appartiennent jusqu'en 2002.

Les Suisses, non engagés dans le système supranational de la CEE, se révèlent rapidement être parmi les plus actifs au sein du Conseil de l'Europe. Six ans après l'adhésion, un parlementaire suisse, le conseiller national libéral genevois, M. Olivier Reverdin, devient Président de l'Assemblée parlementaire de 1969 à 1972.

Le premier élargissement de la CEE qui passe de six à neuf membres avec le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande en 1973, pose déjà la question cruciale de l'avenir du Conseil de l'Europe. La Commission des questions politiques de l'Assemblée charge alors M. Reverdin de préparer un rapport sur « la mission du Conseil de l'Europe ». Ce recours à un parlementaire suisse n'était alors pas du au hasard selon M. Mario Heinrich, chef du secrétariat de la Commission du règlement de l'Assemblée :

« Nous avons vivement ressenti le premier élargissement des Communautés européennes au Conseil de l'Europe. En 1973, on ne parlait plus de l'organisation que comme de « la belle au bois dormant », c'était politiquement grave pour nous. Nous avons donc eu recours aux Suisses, avec M. Reverdin, car ils étaient à peu près le dernier remède pour le Conseil de l'Europe. Les Etats neutres nous avaient beaucoup freiné dans les années 1960, surtout au Comité des Ministres, mais nous ont beaucoup aidé par la suite. »⁹

Le rapport de M. Reverdin est débattu à l'Assemblée parlementaire qui adopte une recommandation¹⁰ pour mieux coordonner les activités du Conseil de l'Europe et de la CEE (Chapitre IX). Quatre ans plus tard, c'est encore un parlementaire suisse, M. Pierre Aubert, qui présente un nouveau rapport, qui donne lieu à une nouvelle recommandation¹¹ de l'Assemblée, suite à la décision de la CEE de convoquer des élections au suffrage direct pour le Parlement européen dès 1979. Les parlementaires suisses, peu nombreux, sont donc très impliqués sur les questions relatives à l'avenir du Conseil de l'Europe.

De novembre 1998 à janvier 2007, soit durant plus de huit ans, c'est le juge suisse, M. Luzius Wildhaber, qui a été élu par l'Assemblée parlementaire comme premier Président de la nouvelle Cour EDH, puis réélu deux fois de suite. Au Comité des Ministres, la Suisse et la Norvège, tous deux non membres de l'UE et comparables en population, sont parmi les plus actifs, selon le représentant permanent adjoint de la Norvège auprès du Conseil de l'Europe,

⁹ Entretien avec M. Mario Heinrich le 12 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

¹⁰ Recommandation 704 (1973) de l'Assemblée parlementaire.

¹¹ Recommandation 821 (1977) de l'Assemblée parlementaire.

M. Olav Reinertsen¹². Une bonne relation entre ces deux Etats confirmée par l'Ambassadeur de la Suisse, M. Joseph :

« Au Comité des Ministres, nous avons souvent des positions communes avec la Norvège, car elle n'est pas membre de l'UE. Nous n'avons pas de concertation organisée à l'avance entre pays non membres de l'UE, mais c'est secondaire, car en réunion, il apparaît que nous pouvons nous soutenir réciproquement sans qu'il y ait de consultation préalable. »¹³

L'engagement de la Suisse au plus haut niveau au Comité des Ministres s'est cependant atténué depuis son adhésion à l'ONU en 2002, à la fois sur le plan financier, puisque la Suisse refuse toute augmentation du budget du Conseil (Chapitre I), mais également sur le plan de sa représentation, comme le constate M. Joseph :

« Les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'UE se rencontrent déjà très régulièrement au niveau de l'UE, sans compter les réunions de l'OSCE et de l'OTAN, ils viennent donc peu au Conseil de l'Europe. Mais la Suisse n'a malheureusement aucune leçon à donner puisque, alors que les sessions ministérielles étaient toujours fréquentées par le ministre fédéral aux Affaires étrangères ou son Secrétaire d'Etat, la nouvelle ministre [Mme Micheline Calmy-Rey] depuis 2003 ne vient plus. »¹⁴

Le nouvel engagement de la Suisse à l'ONU a donc des répercussions directes sur son engagement au Conseil de l'Europe. En revanche, bien que la délégation suisse à l'Assemblée parlementaire soit petite puisqu'elle ne comprend que six parlementaires (soit trois fois moins que la France, l'Allemagne ou l'Italie), les parlementaires suisses sont bien plus engagés que la plupart de leurs confrères et sont rapporteurs sur plusieurs commissions et sur les sujets les plus sensibles. Les deux parlementaires les plus emblématiques sont actuellement deux parlementaires suisses : le socialiste Andréas Gross et le radical-libéral Dick Marty.

M. Dick Marty, parlementaire à l'Assemblée depuis 2003, s'est particulièrement distingué lorsqu'il fut chargé, en 2005, d'enquêter sur l'affaire des prisons secrètes de la CIA en territoire européen. Ses deux rapports, minutieusement préparés et présentés en 2006 et 2007, ont été extrêmement médiatiques dans toute l'Europe et aux Etats-Unis (Chapitre III).

M. Andréas Gross, parlementaire à l'Assemblée depuis 1996, en est également son Vice-président. En février et mars 2008, il a été le chef de la délégation d'observateurs de l'Assemblée parlementaire lors de l'élection présidentielle en Russie, élections qu'il a qualifié de « ni libres, ni justes » en conférence de presse. M. Gross fait autorité au Conseil de

¹² Entretien avec M. Olav Reinertsen le 28 octobre 2005 à l'Ambassade de Norvège à Strasbourg.

¹³ Entretien avec M. Jean-Claude Joseph le 27 octobre 2005 à l'Ambassade de Suisse à Strasbourg.

¹⁴ Entretien avec M. Jean-Claude Joseph, op. cit.

l'Europe et en est devenu l'un de ses meilleurs porte-voix, après des années d'enquêtes et de rapports sensibles au sein de l'Assemblée :

« M. Andréas Gross s'est fait une très solide réputation à l'Assemblée, qui lui a d'ailleurs valu, avant même d'être le nouveau rapporteur sur la Tchétchénie, d'être rapporteur sur les prisonniers politiques en Azerbaïdjan. Son action, en complémentarité avec les pressions exercées par le Comité des Ministres, a probablement abouti à l'un des succès les plus spectaculaires du Conseil de l'Europe ces dix dernières années, à savoir la libération de la quasi-totalité des 700 prisonniers politiques en Azerbaïdjan. Il y a aussi un autre parlementaire suisse, Mme Ruth-Gaby Vermot, qui enquête sur les trafics de nourrissons en Ukraine, Roumanie et Russie, et qui fait un travail extrêmement intéressant et très fouillé. »¹⁵

La Suisse est donc, depuis son adhésion, pleinement engagée au sein du Conseil de l'Europe d'autant plus qu'elle n'a pas besoin de cette organisation pour son rôle d'« antichambre de l'UE », puisqu'elle remplit déjà tous les critères politiques de Copenhague pour y adhérer. Le choix d'invoquer sa « neutralité » vis-à-vis de l'UE cache également d'autres enjeux. Les Suisses, qui bénéficient d'un des PIB par habitant les plus élevés au monde, craignent qu'une adhésion ait des conséquences directes sur le secret bancaire ou sur le niveau de taxation. Pourtant, plus de 70% de son commerce extérieur se fait avec des Etats de l'UE et toute la frontière de la Suisse est contiguë avec l'UE, hormis le Liechtenstein. La Suisse doit donc, pour son commerce extérieur, adopter des lois devant tenir compte des directives et des acquis de l'UE, élaborés sans elle à Bruxelles. Cette situation ne va-t-elle pas finir par être perçue comme une entrave à sa souveraineté nationale où la seule solution serait finalement l'adhésion ? Les Suisses ne semblent cependant pas prêts, à moyen terme, à une adhésion à l'UE et se contentent de leur appartenance au Conseil de l'Europe.

2 – La Turquie, un Etat problématique au Conseil de l'Europe depuis 1950.

2.1 De la difficulté à concilier un régime parfois militaire aux normes du Conseil de l'Europe.

La Turquie est un intéressant cas d'étude au sein du Conseil de l'Europe. Les intérêts de cet Etat vis-à-vis de l'organisation sont très anciens puisque dès l'origine, la Turquie devient membre du Conseil de l'Europe. Mais ses intérêts ont considérablement évolué depuis sa demande formelle d'adhésion à la CEE en 1987, le Conseil de l'Europe devenant ainsi une

¹⁵ Entretien avec M. Jean-Claude Joseph le 27 octobre 2005 à l'Ambassade de Suisse à Strasbourg.

« antichambre » et « une école de la démocratie » pour la Turquie depuis une vingtaine d'années.

Officiellement, la Turquie et la Grèce ont été les deux premiers Etats à adhérer au Conseil de l'Europe et rejoindre ses dix membres fondateurs, le 9 août 1949, trois mois seulement après sa création par le Traité de Londres. Ils ont alors été cooptés par les autres Etats membres réunis au sein du Comité des Ministres, sans attendre le feu vert de l'Assemblée, puisque celle-ci ne tiendra sa première session dans l'aula de l'université de Strasbourg que le lendemain, le 10 août. Pour M. Kaan Esener, représentant permanent adjoint de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, ce choix n'a pas posé de problèmes dans le contexte de la guerre froide :

« Comme la Turquie faisait partie du camp de l'Ouest, les fondateurs du Conseil de l'Europe ont pensé que ce serait une bonne idée de l'inclure dans cette organisation. L'invitation est donc venue du Conseil de l'Europe et le gouvernement turc a, sans hésitations, accepté d'adhérer car c'était l'organisation à laquelle nous nous sentions appartenir de par notre histoire. Ce n'était pas un choix difficile, et il n'y avait pas tous les problèmes que l'on rencontre maintenant dans les négociations d'adhésion à l'Union européenne. »¹⁶

Malgré le fait que seuls 3% de son territoire sont situés géographiquement en Europe, la question de l'appartenance géographique ou culturelle de la Turquie à l'Europe ne se posait donc pas dans le contexte tendu de la guerre froide, d'autant plus que les préoccupations concernant les menaces potentielles liées à l'islamisme étaient inexistantes, et que les Etats-Unis, l'un des principaux soutiens politiques et financiers du Conseil de l'Europe lors de sa création (Chapitre I), ont toujours soutenu l'arrimage de la Turquie dans le camp occidental et ont du encourager son adhésion auprès des pays fondateurs. De par sa position géostratégique de « bouclier » du monde occidental face à l'expansionnisme de l'Union soviétique qui souhaite accéder à la Méditerranée par le détroit du Bosphore et des Dardanelles, la Turquie occupe une place importante au sein du Conseil.

C'est sans doute la raison pour laquelle le Conseil de l'Europe a choisi de la faire entrer symboliquement le même jour que la Grèce, alors même que la Turquie ne s'y était administrativement pas préparée. Lorsque l'on vérifie le tableau de ratification¹⁷ du statut du Conseil de l'Europe, la Turquie ne l'a ratifié que le 13 avril 1950 et n'est donc réellement devenu membre qu'à cette date, huit mois après la Grèce, et un mois après l'Islande, qui a adhéré le 7 mars 1950. Pourtant, le Conseil de l'Europe utilise toujours officiellement le 9

¹⁶ Entretien avec M. Kaan Esener le 28 octobre 2005 au Consulat de Turquie à Strasbourg.

¹⁷ Traité n°1 du Conseil de l'Europe :

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=FRE>

août 1949 comme date d'adhésion¹⁸, tout en spécifiant que la Turquie est le 13^{ème} Etat membre, ce qui provoque un petit anachronisme avec l'Islande, 12^{ème} Etat membre. Mme Giulia Podesta, ancien chef de service de l'accord partiel sur le domaine social et santé publique, a été interpellée par cette situation :

« Les brochures de présentation du Conseil mentionnent toujours la même date pour l'adhésion grecque et turque. J'ai plusieurs fois signalé cette erreur à mes collègues du Secrétariat et ils m'avaient dit qu'ils allaient modifier la date de l'adhésion de la Turquie, ce qu'ils n'ont jamais fait, sans doute pour ne pas froisser ce pays stratégique et conserver un symbole de rapprochement gréco-turc. »¹⁹

Cette anecdote est révélatrice du soin apporté par le Conseil de l'Europe pour ménager ses relations avec la Turquie. Pourtant, les relations entre la Turquie et l'organisation strasbourgeoise n'ont jamais été simples, d'abord parce que le Conseil de l'Europe était, jusqu'en 1989, considéré comme un « club de démocraties occidentales » comprenant un certain nombre de règles élémentaires à respecter.

La Turquie, entre 1950 et 2008, a violé de nombreuses fois les règles du « club », sans jamais en avoir été exclue. Elle a connu deux coups d'état militaires directs, le premier en 1960, dix ans seulement après son adhésion, et le second en 1980, ainsi que deux interventions (coups d'état indirects) obligeant deux Premiers ministres démocratiquement élus à démissionner en 1971 et 1997. Le rôle de l'armée est donc considérable en Turquie, celle-ci n'hésitant pas à confisquer temporairement le pouvoir lorsqu'elle estime que l'héritage de Mustapha Kemal Atatürk, fondateur de la République turque en 1923, est menacé²⁰. Cet héritage, appelé « révolution kémaliste » en Turquie, est celui d'une occidentalisation à marche forcée de l'Etat, notamment par l'adoption de l'alphabet latin en remplacement de l'alphabet arabe, le déplacement de la capitale d'Istanbul à Ankara, et l'application de la laïcité sur le modèle de la laïcité française.

Pour M. Kayaw Karaca, journaliste turc de la télévision *NTV Turquie* qui couvre les institutions européennes à Strasbourg, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont trop longtemps fermé les yeux vis-à-vis de la situation en Turquie :

« Le coup d'état militaire de 1980 s'est produit alors que trois Etats d'Europe du Sud, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, étaient sortis de longues années de dictatures et avaient enfin pu adhérer à l'organisation. Personne, au Conseil de l'Europe, n'a pourtant critiqué la

¹⁸ http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/Etats_membres/default.asp

¹⁹ Entretien avec Mme Giulia Podesta le 2 juin 2006 à Strasbourg.

²⁰ Se référer au mémoire de DEA de Constantin Melitas, « Les aspects géostratégiques de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne », soutenu en juin 2005 à l'Institut Français de Géopolitique – 205p.

Turquie, d'autant plus que les militaires turcs avaient le soutien des Américains. Ce coup d'état n'a officiellement duré que trois ans, mais a laissé des traces profondes jusqu'au milieu des années 1990, à cause de l'état d'esprit et de la constitution qu'il a créés. Cet héritage a coûté et continue de coûter à la Turquie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

Durant la guerre froide, ni la France, ni le Royaume-Uni, ni l'Allemagne au sein du Conseil de l'Europe n'ont voulu voir les violations des droits de l'homme en Turquie et ne s'y sont pas intéressés. Ce n'est que lorsque la Guerre froide s'est terminée que les droits de l'homme en tant qu'idéologie sont devenus importants.

Si l'on avait demandé, dans les années 1950 et 1960, à tous les pays membres du Conseil de l'Europe de se mettre en conformité avec la CEDH, c'est sûr que la Turquie en aurait été exclue. »²¹

Une procédure d'exclusion avait été engagée contre la Grèce lors de la confiscation du pouvoir et l'instauration d'une dictature par les « Colonels » en avril 1967. La Grèce avait du se retirer du Conseil de l'Europe en 1969 sous peine d'une exclusion imminente et n'avait pu réintégrer l'organisation qu'à la fin de la dictature en 1974. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont-ils appliqué une politique de deux poids deux mesures vis-à-vis de la dictature militaire en Turquie ?

M. Heinrich Klébès, qui était alors chef des relations extérieures du Conseil de l'Europe lors du coup d'état militaire en 1980, justifie l'attitude conciliante de l'organisation :

« La Turquie a été menacée d'exclusion, mais nous avons toujours hésité à aller aussi loin, car la situation était vraiment chaotique avant le coup d'état. Il y a eu beaucoup de réaction favorable au Conseil de l'Europe lorsque les généraux ont pris le pouvoir en 1980, bien qu'il s'agissait d'un régime militaire peu compatible avec nos valeurs. Mais au vu de la situation antérieure, nous avons fermé un œil et bien voulu croire les promesses des généraux de rétablir rapidement la démocratie, malgré la mauvaise situation concernant les droits de l'homme. Nous étions mieux disposé, voire même trop indulgents, envers les militaires turcs que les Colonels grecs. Mais les Colonels voulaient clairement établir un régime de terreur. »²²

L'une des raisons a sans doute été le fait que la dictature des Colonels, en Grèce, était un régime très conservateur. La junte militaire d'extrême droite, qui bénéficiait du soutien des Américains, ne risquait pas de basculer dans le camp soviétique et le Conseil de l'Europe pouvait donc, sans trop de risques, l'exclure de l'organisation. La situation en Turquie était tout autre, puisqu'à la fin des années 1970, une radicalisation de l'opposition entre groupes d'extrême droite et d'extrême gauche a fait plusieurs milliers de victimes jusqu'au coup d'état militaire en septembre 1980. Cette dictature militaire a été interprétée positivement comme un coup d'arrêt à une situation chaotique de terreur. Une situation qu'a vécu M. Can Fisek, attaché de presse turc au Conseil de l'Europe :

²¹ Entretien avec M. Kayaw Karaca le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

²² Entretien avec M. Heinrich Klébès le 27 octobre 2005 à Strasbourg.

« Nous étions dans une période d'instabilité considérable proche d'une véritable guerre civile, avec une trentaine de morts violentes tous les jours. Ça m'est arrivé plusieurs fois, en prenant mon bus pour aller à l'université, de voir des cadavres dans les rues qui avaient été mitraillés par des voitures. Et nous étions nombreux à être progressistes et antimilitaristes, sans aucune sympathie pour un régime militaire quel qu'il soit, à avoir été soulagés lorsque les militaires ont pris le pouvoir et mis un terme à cette situation, même s'ils ont fait énormément de dégâts par la suite.

Les militaires, qui jouissaient, de par leur histoire, d'une énorme popularité auprès de la population turque, ont toujours assuré au Conseil de l'Europe qu'ils allaient restaurer les institutions démocratiques et que l'appartenance de la Turquie à l'organisation allait les y aider. Ils ont fait quelques concessions comme de renoncer à prendre la présidence du Comité des Ministres et à sauter leur tour, en attendant que la situation s'améliore. »²³

Conscients de cette situation et sans doute encouragés au dialogue par les Etats-Unis, les Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont jamais lancé de procédure d'exclusion envers la Turquie, craignant que celle-ci ne bascule dans le camp soviétique. Seuls cinq Etats, le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, se sont mobilisés et ont porté une plainte interétatique en juin 1982 contre la Turquie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette plainte est finalement retirée suite aux promesses des généraux d'un retour rapide à la démocratie.

La plus grande pression a cependant été exercée par l'Assemblée parlementaire, qui n'a pas eu de scrupules à sanctionner le coup d'Etat militaire en suspendant la participation de la délégation parlementaire turque le 14 mai 1981. Cette suspension dure un peu moins de trois ans, puisque, suite aux élections législatives turques de novembre 1983, l'Assemblée ratifie les pouvoirs de la délégation turque en janvier 1984, normalisant ainsi les relations entre la Turquie et l'organisation. Pour Bruno Haller, ancien Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, les relations du Conseil de l'Europe et de la Turquie ont été fructueuses malgré les critiques :

« Si toutes les missions de l'Assemblée parlementaire ainsi que la plainte interétatique contre la Turquie n'avaient pas eu lieu, où serait la Turquie aujourd'hui ? Qui aurait à la fois permis de garder la Turquie dans une institution européenne où elle voulait être, avec l'héritage d'Atatürk, et en même temps, aidé à former les autorités, à les faire évoluer et être patient ? Combien de fois on nous a attaqués en nous disant que nous étions trop gentil, trop laxiste ? Peut-être, mais les procédures continuaient et les Turcs jouaient le jeu, ils revenaient et devaient rendre des comptes. »²⁴

²³ Entretien avec M. Can Fisek le 28 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

M. Fisek travaille au Conseil de l'Europe depuis 1995, d'abord en tant qu'administrateur généraliste, puis à partir de 2001, en tant qu'attaché de presse à la Division de la presse.

²⁴ Entretien avec M. Bruno Haller le 14 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Dans le cadre de son retour à la démocratie et aux valeurs prônées par le Conseil de l'Europe, la Turquie poursuit alors stratégiquement sa normalisation avec l'organisation, dans l'objectif plus ambitieux d'adhérer à la CEE.

2.2 Une façon de se montrer « européen » utile pour les procédures d'adhésion à l'UE.

L'adhésion de la Turquie au Conseil de l'Europe était plus une volonté de se ranger du côté du bloc occidental dès le début de la guerre froide, qu'une volonté de se revendiquer comme un Etat « européens ». Cependant, au début des années 1960, la Turquie souhaite un rapprochement avec la CEE et signe avec elle un accord d'association en 1963, qui inclut la perspective d'une adhésion. Elle a alors sans doute fait valoir son appartenance précoce à la première organisation européenne, comme semble l'indiquer une anecdote rapportée par l'attaché de presse, Can Fisek :

« Il n'y a pas longtemps, j'ai retrouvé les passeports de mes parents datant des années 1960. Et sur la couverture de ces passeports, il est écrit : « République de Turquie. Membre du Conseil de l'Europe », exactement comme il est aujourd'hui indiqué « Union européenne » sur les passeports français. »²⁵

Ce témoignage indique l'importance que tient alors le Conseil de l'Europe pour la Turquie et son image extérieure. En 1970, la Turquie et la CEE renforcent leur association par la signature d'un protocole additionnel et financier. Mais dans les années 1980, la dictature militaire éloigne toute perspective d'adhésion turque à la CEE. Sanctionnés par l'Assemblée parlementaire, les généraux turcs renforcent alors leur présence dans d'autres domaines au Conseil de l'Europe, à commencer par celui de la culture, en organisant une grande exposition européenne d'art sous l'égide de l'organisation. L'ancien responsable de la culture et organisateur des expositions d'art du Conseil de l'Europe, M. David Mardell, se souvient de l'engagement européen des Turcs même sous la dictature :

« Malgré la dictature en Turquie, les généraux ont essayé de se rapprocher des Européens. J'étais alors responsable de l'organisation, de mai à décembre 1983, d'une immense exposition qui s'appelait « Les civilisations anatoliennes ». Avec cette exposition, la Turquie voulait prouver, à travers des objets de civilisations, qu'elle avait assimilé, développé et respecté tout ce qui était sur son territoire avant l'arrivée des Turcs.

²⁵ Entretien avec M. Can Fisek le 28 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

Mais nous avons rencontré quelques problèmes. Alors qu'il était prévu que la Turquie parle du rôle des Arméniens dans l'exposition, ils en ont finalement gommé toutes traces. Ils avaient peur que ça soit perçu comme une reconnaissance du génocide qui avait eu lieu, et devoir ensuite payer des dommages et intérêts aux Arméniens. L'autre problème fut celui des femmes. Alors que cette exposition a été préparée en très grande partie par des femmes qui s'y sont beaucoup investies, elles ont été, le jour de l'inauguration de l'exposition au Palais de Topkapı, poussées dans un salon à côté et il n'y avait que des hommes à l'inauguration. J'ai alors vivement protesté, je suis allé les chercher, mais on m'a pris par le col et on m'a mis dehors, sous prétexte de manque de respect au protocole turc.

Mais la Turquie s'est tout de même ouverte sur le plan culturel grâce au Conseil de l'Europe et deux ans après cette exposition, ils ont organisé une splendide exposition, « Soliman le magnifique », qui a fait le tour du monde. »²⁶

Le témoignage de M. Mardell est intéressant, car il montre toutes les difficultés pour la Turquie de se plier aux standards européens, malgré le souhait de se présenter culturellement comme une grande puissance européenne, même sous un régime dictatorial. Sortie de la dictature, la Turquie cherche un geste fort pour en effacer le souvenir et se rapprocher politiquement de la CEE et des standards démocratiques en vigueur dans les autres Etats membres du Conseil de l'Europe, comme l'explique le journaliste de *NTV Turquie*, M. Kayaw Karaca :

« Après le coup d'état, la Turquie a été absente plusieurs années de la scène européenne. Le gouvernement turc libéral de M. Turgut Özal a alors décidé de déposer une demande d'adhésion officielle à la CEE pour faire oublier toute cette période. Dans les coulisses, les Etats ont dit à la Turquie d'être réaliste, surtout à la sortie d'une dictature, mais les leaders européens ont aussi soufflé à la Turquie que si elle reconnaissait à ses citoyens le droit de porter plainte contre l'Etat turc à la Cour européenne des droits de l'homme, ça faciliterait sa candidature. »²⁷

Ceci explique que la Turquie ait autorisé le droit de recours individuel le 28 janvier 1987 auprès de la Cour, trois mois avant de déposer formellement sa candidature à la CEE le 14 avril. Une décision qui fut difficile à prendre selon M. Kaan Esener, représentant permanent adjoint de la Turquie auprès du Conseil :

« Nous étions très soucieux de notre souveraineté et nous voulions tout contrôler sur notre territoire, alors ça n'a vraiment pas été facile d'admettre le contrôle d'un organe supranational, surtout après un régime militaire. Il ne faut pas prendre cette décision à la légère car il y avait encore énormément de difficultés en Turquie à ce moment-là. Nous avons ensuite eu beaucoup de problèmes avec la Cour, mais ça nous a beaucoup aidé aussi. La Cour nous a expliqué comment trouver un équilibre entre le combat contre les terroristes et la

²⁶ Entretien avec M. David Mardell le 10 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. M. Mardell était journaliste à *Reuters*, puis au *Times* de Londres et au *New York Times*, avant d'entrer au Conseil de l'Europe en 1962 comme attaché de presse, puis responsable de la communication, puis de la culture.

²⁷ Entretien avec M. Kayaw Karaca le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

sauvegarde des droits de l'homme. Les réformes des années 2000 en Turquie ont été préparées en tenant compte au maximum des arrêts de la Cour que nous étions obligés d'exécuter, et leurs critiques contre la Turquie étaient bien plus complètes que les critiques provenant de l'UE ou d'autres organismes. »²⁸

La Turquie a également ratifié la Convention européenne de prévention de la torture et son mécanisme de surveillance de tous les lieux de détention dès 1988. Mais l'acceptation du droit de recours individuel et la ratification de cette convention ne sont pas suffisantes aux yeux de la Commission européenne qui rend, en 1989, un avis négatif sur l'ouverture des négociations d'adhésion en raison du contexte économique et politique de la Turquie, ainsi que de la mauvaise situation concernant les droits de l'homme et les droits des minorités.

En mars 1995, le processus d'intégration économique de la Turquie à l'UE se poursuit par la signature d'un accord d'union douanière qui prend effet en 1996 et abolit les taxes d'importations des produits en provenance de l'UE. Mais dans la même période, la Turquie intensifie sa lutte contre le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) séparatiste, qui lui mène une guérilla dans le quart Sud-Est de la Turquie depuis 1984, jusqu'à l'arrestation de leur chef Abdullah Öcalan en 1999. Face à la répression brutale et à la torture pratiquée par l'armée turque, l'Assemblée parlementaire hausse²⁹ le ton et place³⁰ la Turquie sous sa procédure de suivi, au même titre que les nouvelles démocraties de l'Est. Pour ne pas nuire à sa demande d'adhésion à l'UE, la Turquie se voit contrainte d'accepter cette procédure de suivi de ses obligations vis-à-vis des normes du Conseil de l'Europe.

La candidature officielle de la Turquie est finalement acceptée par l'UE lors du sommet d'Helsinki en 1999, mais celle-ci renforce les conditions à son entrée. La Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire publie en juin 2001 son premier rapport³¹ de suivi sur la Turquie et adopte une résolution³² pour l'enjoindre à changer sa constitution élaborée sous la dictature militaire de 1982 et réclame l'abolition de la peine de mort. La Turquie modifie alors radicalement sa constitution en octobre pour satisfaire à ses obligations vis-à-vis du Conseil de l'Europe et remplir les critères politiques fixés par l'UE. Elle abolit également la peine de mort en 2002. L'efficacité de la pression conjointe du Conseil de l'Europe et de l'UE se fait alors bien ressentir.

La Turquie montre sa bonne volonté en autorisant même la publication de tous les rapports du Comité de prévention contre la torture, chargé de surveiller le respect de la

²⁸ Entretien avec M. Kaan Esener le 28 octobre 2005 au Consulat de Turquie à Strasbourg, op. cit.

²⁹ Recommandation 1266 (1995) de l'Assemblée parlementaire.

³⁰ Recommandation 1298 (1996) de l'Assemblée parlementaire.

³¹ Document 9120 (2001) de l'Assemblée parlementaire.

³² Résolution 1256 (2001) de l'Assemblée parlementaire.

convention du même nom, qui effectue chaque année une visite dans ce pays et publie un rapport. Dans son deuxième rapport³³ de suivi sur la Turquie en 2004, l'Assemblée parlementaire se félicite de tous les progrès accomplis par les autorités turques, et adopte une résolution où elle « exprime sa confiance aux autorités turques pour appliquer et consolider les réformes concernées, [...] et décide donc de clore la procédure de suivi ouverte depuis 1996 »³⁴. La Turquie est donc placée en procédure de dialogue post-suivi pour encourager des réformes sur certains points.

Dans son discours à l'Assemblée parlementaire en octobre 2004, le Premier Ministre turc, M. Recep Tayyip Erdoğan (fondateur en 2001 du *Parti de la Justice et du Développement AKP*, considéré comme islamiste modéré), rappelle l'ampleur des réformes réalisées les dernières années en dressant la liste exhaustive de celles-ci. Il les qualifie de « révolution silencieuse » et se réjouit de la décision prise par l'Assemblée de clôturer le processus de suivi, ainsi que des conclusions positives de son dernier rapport, qu'il qualifie « d'importantes pour la Turquie dans son processus d'adhésion à l'UE ».

Malgré la fin de la procédure de suivi, la Turquie fait encore preuve de bonne volonté en suivant les recommandations de l'Assemblée parlementaire par l'adoption d'un nouveau code pénal en 2005, plus conforme aux normes de libertés individuelles exigées par le Conseil de l'Europe. Même les Kurdes reconnaissent des améliorations de la situation en Turquie, notamment grâce aux très nombreuses condamnations de la Turquie par la Cour EDH. La Turquie cumule le plus grand nombre d'arrêts prononcés par la Cour depuis 2004 (environ un quart des arrêts la concerne), dont la majeure partie sont des affaires kurdes. Le journaliste pour la télévision kurde *ROJ-TV*, M. Hüseyin Elmali, constate cette évolution :

« On a vu une nette évolution dans la liberté de pensée, dans la pratique de la torture qui n'est plus systématique... Le rôle de la Cour est très positif car ses arrêts ont une forte influence sur la Turquie. Ils lui ont servi de miroir en lui montrant ses mauvaises pratiques. »³⁵

En réponse à tous ces développements favorables, l'UE décide, en octobre 2005, de commencer les négociations d'adhésion avec la Turquie. M. Kaan Esener, représentant permanent adjoint de la Turquie, salue alors l'influence du Conseil de l'Europe dans cette décision :

³³ Document 10111 (2004) de l'Assemblée parlementaire.

³⁴ Résolution 1380 (2004) de l'Assemblée parlementaire.

³⁵ Entretien avec M. Hüseyin Elmali le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

« Le Conseil de l'Europe a joué et continue de jouer un grand rôle dans notre adhésion à l'UE. Ses mécanismes de suivi comme la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de suivi ou le Comité de prévention de la torture sont très efficaces. Et lorsque la Turquie coopère avec le Conseil de l'Europe, l'UE voit que la Turquie est active, car les représentants de la Commission européenne viennent souvent au sein du Conseil de l'Europe pour vérifier les résultats de son expertise. »³⁶

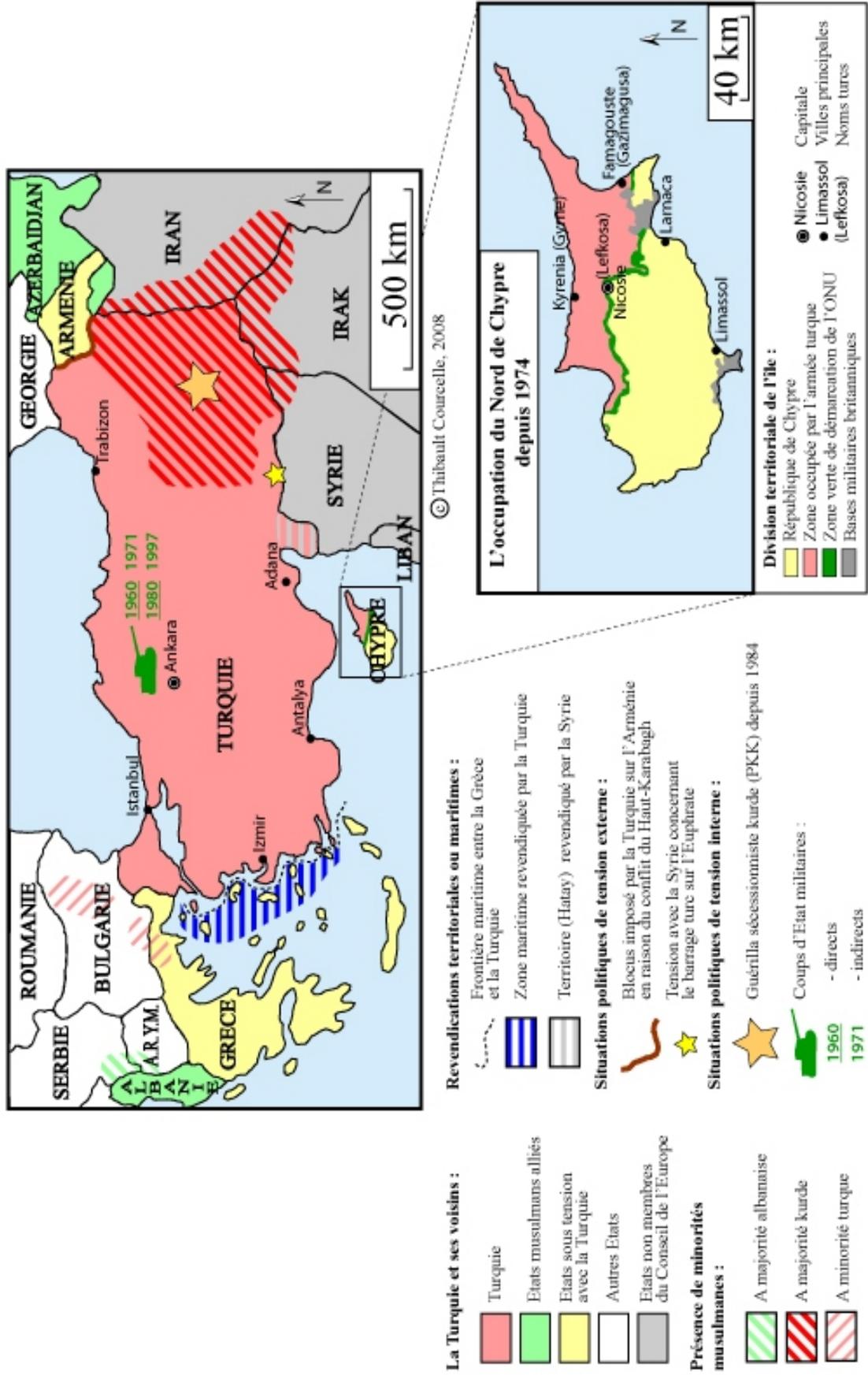
L'adhésion à l'UE est cependant conditionnée à la résolution par la Turquie de nombreux problèmes qui restent entiers **[Voir carte]**. Ces problèmes touchent particulièrement les relations entre la Turquie et ses Etats voisins, notamment avec la Grèce, l'Arménie, la Syrie et Chypre. La Turquie revendique une zone maritime grecque et impose depuis 1993 un blocus frontalier à l'Arménie depuis le conflit du Haut-karabakh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (allié de la Turquie), et refuse de reconnaître le génocide arménien de 1915. La Syrie revendique à la Turquie la région de l'Hatay (cédée à la Turquie par la France en 1938) et reproche à la Turquie sa gestion du débit d'eau sur le barrage de l'Euphrate, en amont de la frontière turco-syrienne. Le plus gros problème à résoudre pour l'adhésion de la Turquie reste cependant l'occupation de la partie Nord de Chypre par l'armée turque depuis son intervention en 1974.

2.3 Comment le Conseil de l'Europe gère-t-il les problèmes de l'invasion chypriote opposant deux de ses Etats membres ?

L'île de Chypre, majoritairement peuplée de Grecs (80%) et minoritairement peuplée de Turcs (18%), appartenant à l'Empire Ottoman, passe sous contrôle britannique en 1878 et devient une colonie britannique à partir de 1925. En 1955, les Chypriotes grecs prennent les armes et engagent une guerre anticoloniale contre le Royaume-Uni jusqu'aux accords de Zurich et de Londres en février 1959, où le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie s'entendent à reconnaître l'indépendance de Chypre, sur la proposition de l'archevêque chypriote grec Makarios. Chypre devient une république indépendante en 1960 et demande aussitôt son admission au Conseil de l'Europe. Après avoir obtenu le feu vert de l'Assemblée, le Comité des Ministres valide l'adhésion et Chypre devient ainsi le 16^{ème} Etat membre de l'organisation le 24 mai 1961, moins d'un an après son indépendance. Cette adhésion était vitale pour conforter l'Etat chypriote, comme l'explique l'Ambassadeur et représentant de Chypre auprès du Conseil de l'Europe, M. Marios Lyssiotis :

³⁶ Entretien avec M. Kaan Esener le 28 octobre 2005 au Consulat de Turquie à Strasbourg, op. cit.

La Turquie, un Etat problématique au Conseil de l'Europe depuis 1950



« Chypre a senti dès le début que le meilleur moyen d'assurer son indépendance était son intégration complète au sein de la Communauté internationale. Elle a alors poursuivi activement une politique d'intégration avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations comme le Commonwealth. Chypre est un petit Etat qui ne dispose pas de grande armée. Donc c'était pour nous la meilleure façon d'assurer notre sécurité, notamment face à des voisins dangereux, car dès le début, nous avons eu des signes inquiétants de la part de la Turquie. Notre meilleure défense était le souci de la légalité internationale. Sa survie, l'Etat de Chypre la doit aux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et aux décisions du Conseil de sécurité de l'ONU. »³⁷

La délégation chypriote à l'Assemblée parlementaire est alors bicommunautaire, et compte deux parlementaires chypriotes grecs pour un parlementaire chypriote turc. Mais dès 1964, une crise éclate au sein du gouvernement chypriote, également bicommunautaire, et les ministres chypriotes turcs démissionnent. L'Assemblée parlementaire rejette la délégation chypriote qui n'est alors plus composée que de Chypriotes grecs. Et pendant dix-neuf ans, jusqu'en mai 1983, Chypre n'est plus représentée qu'au Comité des Ministres³⁸.

Les tensions s'accroissent alors entre les communautés chypriotes grecques et turques entre 1964 et 1974. Un coup d'Etat est fomenté par des officiers chypriotes grecs liés à la dictature des Colonels en Grèce. La Turquie intervient alors militairement le 20 juillet, en arguant de son devoir de protéger la population chypriote turque selon la constitution chypriote de 1960. La Turquie s'empare rapidement du contrôle de 37% du territoire de l'île, produisant une épuration ethnique entre Chypriotes grecs et turcs de part et d'autre de l'île.

La place prépondérante qu'occupe la Turquie durant la guerre froide face au bloc soviétique se fait clairement ressentir au sein du Conseil de l'Europe, puisque les réactions face à l'invasion militaire d'un Etat membre par un autre Etat membre de l'organisation sont très modérées. L'Assemblée parlementaire débat plusieurs fois de la situation chypriote dans les années suivantes, mais n'adopte que des recommandations³⁹ au Comité des Ministres et des résolutions⁴⁰ pour arrêter sa position politique, où elle ne fait qu'encourager au dialogue les parties chypriotes grecques et turques, sans envisager la moindre sanction envers la Turquie. Il faut attendre 1983 et la proclamation unilatérale de la République turque de Chypre du Nord, aussitôt reconnue par la Turquie, pour que l'Assemblée hausse le ton.

Celle-ci déplore cette proclamation sécessionniste dans une recommandation⁴¹ où elle invite le Comité des Ministres à la « rejeter sans équivoque » et à demander à la Turquie de

³⁷ Entretien avec M. Marios Lyssiotis le 7 octobre 2005 à l'Ambassade de Chypre à Strasbourg.

³⁸ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe*, op. cit. – pp.114 et 115.

³⁹ Recommandations 736 (1974) et 759 (1975) de l'Assemblée parlementaire.

⁴⁰ Résolutions 573 et 574 (1974), 615 (1976), 657 (1977) et 673 (1978) de l'Assemblée parlementaire sur la situation de Chypre.

⁴¹ Recommandation 974 (1983) de l'Assemblée parlementaire.

retirer ses forces armées. Le Comité des Ministres y répond immédiatement avec fermeté dans une résolution⁴² en déplorant cette proclamation qu'il considère comme juridiquement nulle et demande son retrait. Il appelle au respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de Chypre. Mais la situation reste ensuite bloquée durant plusieurs années et Chypre ne fait plus l'actualité du Conseil de l'Europe.

La perspective d'une adhésion de Chypre à l'UE relance le débat sur la situation chypriote à partir de 1995. Plusieurs recommandations⁴³ et résolutions⁴⁴ sont encore adoptées mais restent lettres mortes. L'Assemblée souhaite notamment que les Chypriotes turcs soient représentés en son sein malgré la partition et soutient toutes les initiatives du Secrétaire Général des Nations Unies. Elle aborde également pour la première fois en 2003, le problème posé par la colonisation turque de la partie occupée. Elle estime que le nombre de ces colons est de 115 000 Turcs pour seulement 87 000 Chypriotes turcs, soit plus de la moitié de la population de Chypre Nord, et que cette colonisation constitue un obstacle à toute perspective de réunification.

C'est cependant à la Cour européenne des droits de l'homme que les positions les plus fermes envers la Turquie ont été prises. L'affaire *Loizidou contre Turquie* a été l'une des plus importantes qu'ait traitée la Cour. Mme Titina Loizidou a porté plainte auprès la Cour contre la Turquie en 1989, car elle ne pouvait plus accéder à ses propriétés situées à Kyrenia, dans la partie Nord occupée de Chypre depuis 1974. L'arrêt *Loizidou* rendu par la Cour, en 1995 et 1996, a condamné la Turquie à restituer les biens de Mme Loizidou et à lui verser des dommages et intérêts pour toutes les années où elle n'a pas pu profiter de ses biens, soit l'équivalent d'un million d'euros en compensation du préjudice subi. La Turquie a longtemps laissé traîner cette affaire, mais sous la pression du Comité des Ministres et de sa candidature d'adhésion à l'UE, elle a finalement exécuté une partie de l'arrêt en dédommageant Mme Loizidou, mais sans lui restituer ses biens⁴⁵.

Cet arrêt, très médiatique avec la condamnation de la Turquie, a suscité de très nombreuses autres requêtes auprès de la Cour contre la Turquie, sachant que des dizaines de milliers de Chypriotes grecs ont été expropriés de leurs propriétés par l'occupation des forces armées turques. L'influence de la Cour pourrait donc pousser la Turquie dans la recherche d'une solution, selon l'Ambassadeur de Chypre, M. Marios Lyssiotis :

⁴² Résolution (83) 13 du Comité des Ministres.

⁴³ Recommandations 1259 (1995), 1608 (2003), 1642 (2004) de l'Assemblée parlementaire.

⁴⁴ Résolutions 1054 (1995), 1113 (1997), 1267 (2002), 1333 (2003) de l'Assemblée parlementaire.

⁴⁵ Entretien avec M. Nicolas Tsamados le 5 juin 2006 à l'Ambassade de Grèce à Strasbourg.

« L'occupation du Nord de Chypre est déjà très coûteuse pour la Turquie, avec le maintien permanent de 40 000 soldats turcs. Depuis l'affaire *Loizidou*, des centaines de requêtes individuelles concernant des questions de propriétés ont été déposées devant la Cour, et la Turquie ne pourra pas y échapper si elle veut entrer dans l'UE. Et le respect du droit international va lui imposer un coût exorbitant.

Ce coût pourrait amener la Turquie à changer de stratégie et ne plus se satisfaire du *statut quo*. Mais les généraux turcs maintiennent la pression sur le gouvernement civil, notamment lors des dernières négociations, en nous accusant de vouloir planter un couteau dans le « ventre » de la Turquie [représentation liée à la forme en pointe de l'île de Chypre]. Ils utilisent souvent cette représentation alors même que nous sommes prêt à être un Etat démilitarisé sous protection internationale avec des garanties et que l'armée turque est bien plus nombreuse que toute la population de notre île⁴⁶. »⁴⁷

Dans le cadre des Nations Unis, la Turquie a effectivement montré qu'elle était prête à s'ouvrir aux négociations, à la fois en raison de changement politique interne avec l'arrivée au pouvoir du parti islamiste modéré de l'*AKP*, non kémaliste et moins nationaliste que le précédent, mais surtout pour faire avancer ses négociations d'adhésion à l'UE, dans la perspective de l'adhésion de Chypre prévue en mai 2004. Quelques points de passages sont ainsi symboliquement ouverts sur la ligne verte entre le Nord et le Sud de l'île en 2003.

Le Secrétaire Général des Nations Unis, M. Kofi Annan, s'implique fortement dans le dossier chypriote en tentant une médiation qui dure deux ans en 2003 et 2004. Ses premières propositions sont toutes rejetées par la Turquie, puis un compromis appelé « Plan Annan », soumis à référendum à la veille de l'adhésion de Chypre à l'UE en avril 2004, est finalement proposé aux deux communautés chypriotes. Alors que ce plan est accepté à 65% par les Chypriotes turcs, il est refusé à 75% par les Chypriotes grecs, qui se sont massivement prononcés. L'Ambassadeur de Chypre auprès du Conseil de l'Europe, M. Marios Lyssiotis, explique les raisons de ce refus par les Chypriotes grecs :

« Dans un référendum, on demande aux gens leur avis. On ne peut donc pas culpabiliser les Chypriotes grecs de l'avoir donné et d'avoir jugé que le plan présenté ne leur assurait pas la sécurité. C'est ça la démocratie et les Chypriotes grecs ont énormément débattus sur la question de la réunification et ont voté en pleine connaissance de cause.

La Turquie avait rejeté en moins de deux ans et sans référendum, les quatre premiers plans proposés par Kofi Annan, ce qui a poussé les Nations Unies à prendre à chaque fois davantage les considérations de la Turquie et à les intégrer au plan, jusqu'à le rendre inacceptable pour la grande majorité des Chypriotes grecs. Le dilemme pour les Chypriotes grecs était de savoir si le coût de l'acceptation du plan était plus grand que le coût de son refus. Il n'y avait pas de volonté de punir les Chypriotes turcs.

J'ai lu récemment le rapport de la Commission de Venise sur la constitution de la Bosnie Herzégovine où ils mettent en exergue une dizaine de points qui posent problème et ne

⁴⁶ L'armée turque compte effectivement un million de personnels en 2005 (réservistes compris). L'ensemble de l'île de Chypre est peuplé de 820 000 habitants en 2008.

⁴⁷ Entretien avec M. Marios Lyssiotis le 7 octobre 2005 à l'Ambassade de Chypre à Strasbourg, op. cit.

permettent pas à l'Etat de fonctionner. J'ai été frappé de voir que tous ces points étaient pourtant des mesures qu'on voulait appliquer à Chypre dans le plan Annan. Nous ne voulons pas nous retrouver au point de départ avec des blocages comme lors de notre indépendance avec beaucoup de souffrances humaines supplémentaires.

Parmi les nombreux points d'achoppement, l'un d'eux concernait les affaires étrangères où pour toute prise de décision, il fallait non seulement que les Chypriotes grecs et turcs parviennent à un accord, mais aussi que la Turquie et la Grèce donnent leur accord comme, par exemple, pour la délimitation de nos zones maritimes avec la Syrie. Un autre point important concerne le fonctionnement de la fédération chypriote telle qu'elle était prévue, avec un droit de veto accordé à chaque partie. Imaginez lorsque Chypre doit prendre une décision au sein du Conseil de l'UE si une partie dit oui et l'autre non. Il était prévu que la Cour constitutionnelle tranche, mais celle-ci met plusieurs mois pour traiter une affaire, ça causerait donc une grande faiblesse dans le processus de prise de décision d'un des Etats membres de l'UE. »⁴⁸

Les Chypriotes grecs passent cependant pour les principaux responsables des blocages depuis l'échec du plan Annan et l'entrée de la République de Chypre au sein de l'UE le 1^{er} mai 2004. Cinq jours seulement après le référendum, l'Assemblée parlementaire adopte une résolution⁴⁹ pour « récompenser » les Chypriotes turcs de leur vote en leur attribuant un statut *ad hoc* à l'Assemblée avec le droit, pour deux représentants Chypriotes turcs, de siéger et de participer aux débats sur autorisation du Président de l'Assemblée, mais sans droit de vote. Ils disposent également d'un bureau au sein de l'Assemblée, à l'instar des délégations nationales. Cette participation est une bonne chose pour M. Lyssiotis, mais il craint qu'elle ne soit perçue comme un début de reconnaissance de la République turque de Chypre Nord⁵⁰.

Depuis l'échec du référendum sur la réunification de Chypre et son adhésion à l'UE en 2004, la recherche d'une « solution viable » semblait compromise. Le Président de l'Assemblée parlementaire, M. René Van der Linden, s'est cependant rendu à Chypre en février 2007 pour y promouvoir le dialogue entre les deux parties à tous les niveaux, politique mais aussi religieux, en organisant, pour la première fois depuis 1974, une rencontre entre les chefs religieux chypriotes grecs et turcs. Après avoir poursuivi son intégration européenne en adoptant l'euro le 1^{er} janvier 2008, c'est cependant avec l'élection d'un nouveau président chypriote en février, le communiste Demetris Christofias, que l'espoir d'une solution négociée entre Chypriotes grecs et turcs est véritablement relancé. Mais trente-quatre ans après la division et le déséquilibre de développement qui s'est créé entre le Nord et le Sud, les négociations de réunification s'annoncent difficiles tant chaque partie campe sur ses positions.

⁴⁸ Entretien avec M. Marios Lyssiotis le 7 octobre 2005 à l'Ambassade de Chypre à Strasbourg, op. cit.

⁴⁹ Résolution 1376 (2004) de l'Assemblée parlementaire.

⁵⁰ Entretien avec M. Marios Lyssiotis le 7 octobre 2005 à l'Ambassade de Chypre à Strasbourg, op. cit.

II – L’affirmation des micro-Etats au Conseil de l’Europe et le rôle des observateurs.

Parmi les Etats membres du Conseil de l’Europe, les micro-Etats y représentent une catégorie particulière. Il n’existe que relativement peu de micro-Etats dans le monde, mais la plupart sont concentrés en Europe. Par leur très petite taille et leur faible population, ils représentent des « confettis » sur le territoire européen, mais sont cependant des Etats souverains qui sont représentés aussi bien à l’Assemblée parlementaire qu’au Comité des Ministres, et dans d’autres organisations internationales comme l’ONU. Pourquoi ces micro-Etats, qui sont plus souvent célèbres pour les familles royales ou princières qui y règnent ou pour leur fiscalité attractive et leurs facilités bancaires, que pour leur rôle en politique étrangère, ont-ils voulu devenir membre du Conseil de l’Europe ? Quels sont leurs intérêts et leur influence dans l’organisation ?

Le plus petit des micro-Etats européens mais certainement le plus influent, la Cité du Vatican à Rome, n’est pas membre du Conseil de l’Europe, mais le Saint-Siège est observateur du Comité des Ministres, au même titre que les Etats-Unis, le Japon, le Mexique ou le Canada. Le plus ancien des observateurs est Israël, mais seulement à l’Assemblée parlementaire. Pourquoi ces Etats ont-ils voulu être observateurs ? Sont-ils réellement actifs et que pèsent-t-ils au Conseil de l’Europe ?

1 – Une souveraineté confortée au sein du Conseil de l’Europe.

1.1 Les raisons de la volonté d’adhésion des micro-Etats au Conseil de l’Europe.

Il n’existe pas de définition précise de ce qu’est un micro-Etat, et celle-ci reste par définition subjective. En 1967, le Secrétaire Général de l’ONU, le Birman U Thant, avait proposé une définition pour le terme « micro-Etat », ce sont des « entités extrêmement petites quant à leur surface, leur population, leur ressources humaines et économiques »⁵¹. Cette définition, faute de consensus, ne s’appuie sur aucune statistique chiffrée de population ou de territoire comme critères de délimitation.

⁵¹ Markus Seiler, « L’influence des très petits Etats au Conseil de l’Europe », In : Marie-Thérèse Bitsch, *Jalons pour une histoire du Conseil de l’Europe*, op. cit. – p.168.

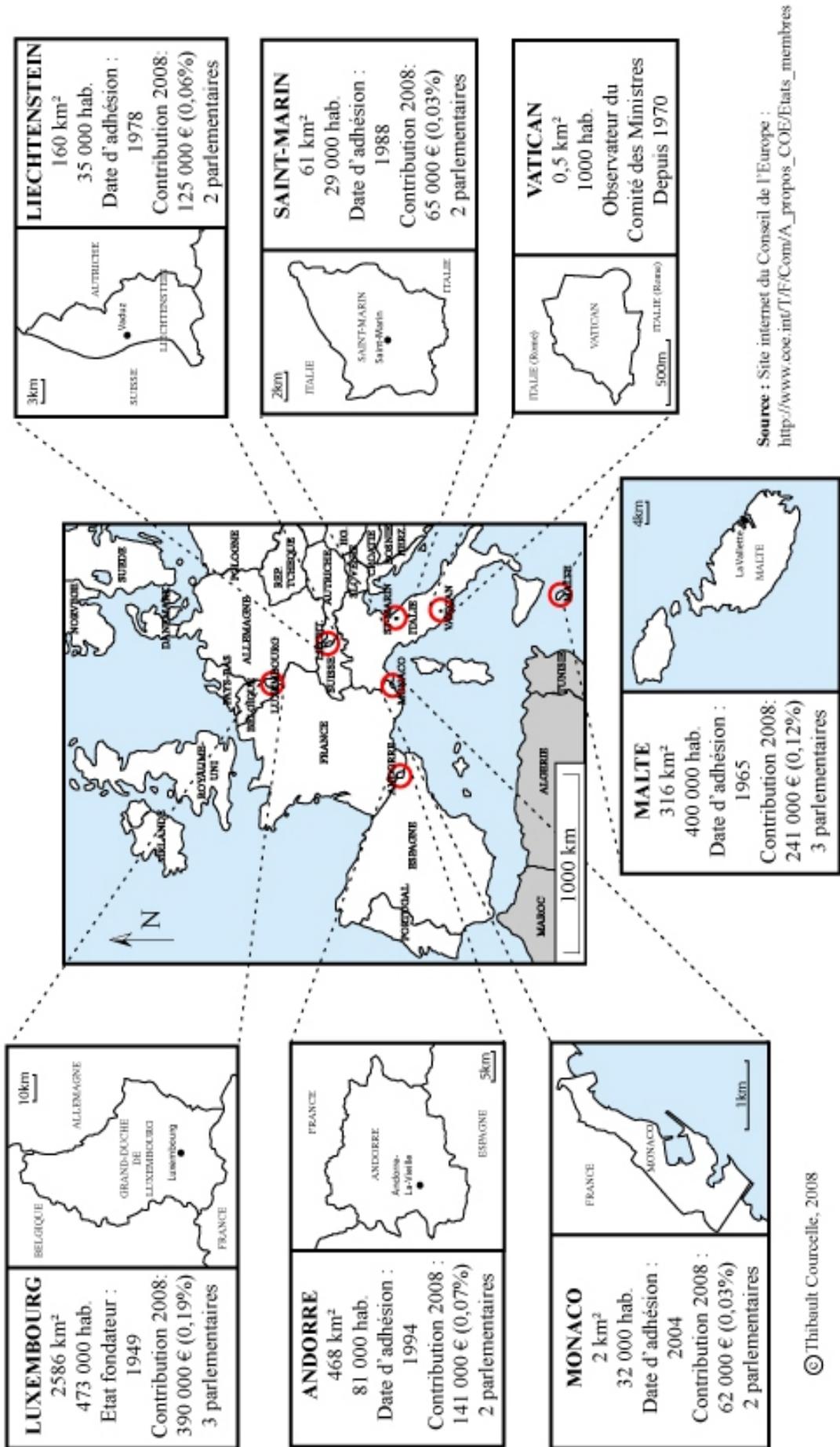
Le trait commun à tous les micro-Etats est qu'ils ne sont ni une puissance économique, ni une puissance militaire. L'Europe en compte presque une dizaine qui sont très différents les uns des autres de par leur taille et leur population : Andorre, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Saint-Marin et le Vatican [**Voir Carte**]. Ces micro-Etats sont tous des vestiges de l'époque féodale et, pour certains, n'ont pas toujours connu une existence continue selon les époques. Malgré sa taille comparable à celle du Portugal, l'Islande est également parfois considérée comme un micro-Etat en raison de sa très faible population (à peine 310 000 habitants) comparable à celle de Malte.

Les micro-Etats européens ont une superficie comprise entre 0,5 km² pour le Vatican et 2586 km² pour le Luxembourg, et leur population est toujours inférieure à un demi million d'habitants, soit entre 1000 habitants pour le Vatican et 473 000 habitants pour le Luxembourg. Le plus grand et le plus peuplé des micro-Etats, le Luxembourg, est donc 260 fois plus petit que la France et 136 fois moins peuplé. Ce contraste existe aussi entre micro-Etats puisque Monaco est 1300 fois plus petit que le Luxembourg et 15 fois moins peuplé.

Depuis l'adhésion de Monaco en 2004, tous les micro-Etats européens sont devenus membres du Conseil de l'Europe, à l'exception du Vatican qui ne peut être membre à part entière en raison de son fonctionnement non démocratique, selon les normes du Conseil. Pour quelles raisons ces micro-Etats, qui n'ont souvent que peu de représentations diplomatiques à l'étranger, ont-ils voulu adhérer à une organisation internationale ? Et quelle a été la réaction du Conseil de l'Europe à la volonté d'adhésion de ces Etats ?

La réponse dépend de la situation de l'Etat et du contexte géopolitique. Le Luxembourg est le seul micro-Etat à faire partie des membres fondateurs de l'organisation. Il est historiquement très lié à la Belgique et aux Pays-Bas, avec lesquels il crée une union douanière libre-échangiste en 1948, le Benelux (Pour Belgique, Nederland, Luxembourg), avec une taxation commune sur les produits extérieurs. Cette initiative est souvent considérée comme l'un des noyaux de la construction européenne et c'est donc dans cette perspective d'intégration européenne que le Luxembourg a souhaité participer à la création du Conseil de l'Europe, dès la phase de négociation. Le poids du Luxembourg est donc bien plus important que celui des autres micro-Etats.

La contribution des "micro-Etats" au Conseil de l'Europe en 2008.



Malte est donc le premier micro-Etat à adhérer au Conseil de l'Europe en 1965, soit sept mois après la reconnaissance de son indépendance par le Royaume-Uni, bien que l'île reste dirigée par la reine Elisabeth II jusqu'en 1974. Située au milieu du bassin méditerranéen, entre la Sicile, la Tunisie et la Libye, Malte fut longtemps disputée entre Arabes et chrétiens, et son désir de faire partie du Conseil de l'Europe s'explique autant par la volonté d'affirmer sa souveraineté récemment acquise que par la démonstration de son appartenance à l'Europe. De par sa relative importance démographique, avec près de 400 000 habitants, l'adhésion de Malte n'a pas été contestée au sein du Conseil de l'Europe, contrairement à celle du Liechtenstein, lors de son adhésion en 1978 :

« La principauté du Liechtenstein, nettement moins peuplée que Malte, le Luxembourg et l'Islande a fait qu'il était nécessaire de traiter de manière exhaustive la question des très petits Etats, en 1978, au sein du Conseil de l'Europe. A l'issue d'une approche longue et prudente, des débats passionnants à l'Assemblée parlementaire, le Conseil de l'Europe a approuvé l'admission de la principauté et, ce faisant, s'était également décidé sur la question de sa politique future à l'égard des pays européens les plus petits. »⁵²

Après le Liechtenstein, trois autres micro-Etats ont adhéré au Conseil de l'Europe : Saint-Marin en 1988, l'Andorre en 1994 et Monaco en 2004. Pour ces quatre Etats, l'enjeu était principalement de confirmer leur souveraineté étatique, comme l'explique l'Ambassadeur de Saint-Marin auprès du Conseil de l'Europe, M. Guido Bellati-Ceccoli :

« Saint-Marin a eu pendant longtemps au niveau international, une image un peu injuste de protectorat italien, alors que notre souveraineté remonte à plus de dix-sept siècles. Donc notre participation au Conseil de l'Europe en 1988 était une sorte d'accomplissement de toute cette affirmation et confirmation de notre souveraineté, et du rôle qu'on pouvait jouer au sein de cette organisation puisque d'autres petits Etats en faisaient déjà partie. C'était très intéressant d'adhérer pour nous à ce moment-là, car nous avons obtenu la présidence du Comité des Ministres dès 1990 et sommes entrés à l'ONU deux ans plus tard.

Nous avons une politique qui se trouve souvent en conflit avec la politique italienne car celle-ci est déterminée par d'autres facteurs. L'Italie est un grand pays, presque une grande puissance puisqu'elle fait partie du G8, et n'a donc pas les mêmes intérêts que les notre. »⁵³

Cette volonté de se démarquer du « puissant » Etat voisin se ressent fortement dans le discours de M. Bellati-Ceccoli, d'autant plus que Saint-Marin, Etat d'à peine 61 km² et 29 000 habitants, est complètement enclavé au sein de l'Italie (5000 fois plus grande et 2000 fois plus peuplée) avec laquelle il est lié par une union douanière. D'autres micro-Etats, comme

⁵² Markus Seiler, « L'influence des très petits Etats au Conseil de l'Europe », In : Marie-Thérèse Bitsch, *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, op. cit. – p.169.

⁵³ Entretien avec M. Guido Bellati-Ceccoli le 13 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

l'Andorre ou le Liechtenstein, sont situés entre deux grands Etats. Cette situation entraîne logiquement une solidarité entre eux au sein du Conseil :

« Nous avons d'excellentes relations entre tous les petits Etats. Nous avons beaucoup soutenu l'adhésion de l'Andorre, puis de Monaco, car nous sommes très sensibles à ce qui se passe dans les autres petits Etats. Bien que nous soyons confrontés à des situations géopolitiques différentes, nous avons des problématiques communes comme pour les questions budgétaires. »⁵⁴

Les petits Etats ne constituent cependant pas un groupe d'intérêt homogène au sein du Conseil de l'Europe et privilégient généralement leurs relations avec leurs Etats voisins⁵⁵ comme le Luxembourg avec la Belgique (et dans une moindre mesure avec la France et l'Allemagne), ou le Liechtenstein avec la Suisse et l'Autriche. Le Conseil de l'Europe permet également aux micro-Etats d'entretenir des liens diplomatiques avec tous les autres Etats membres et à peu de frais, alors même qu'ils n'ont souvent que peu de représentations diplomatiques (ambassades, consulats) à l'étranger en raison de leurs faibles ressources.

Les micro-Etats sont parfois tentés de faire de la surenchère pour se faire entendre au Conseil de l'Europe. Malte, qui bénéficiait d'une position stratégique durant la guerre froide, utilisait l'organisation pour faire valoir ses positions et ses exigences, assorties d'ultimatums et de menaces, notamment celle de s'allier avec la Libye ou l'URSS si elle n'obtenait pas satisfaction. Le discours⁵⁶ de son Premier ministre, M. Dom Mintoff, à l'Assemblée parlementaire en 1978, lors de la Présidence maltaise du Comité des Ministres, montre clairement ce double jeu. Cette attitude révèle une volonté claire d'affirmer sa souveraineté face aux grandes puissances européennes, comme on a récemment pu l'observer lors de l'adhésion monégasque en 2004.

1.2 Une affirmation de sa souveraineté : l'exemple de l'adhésion monégasque.

La principauté de Monaco est, après la Cité du Vatican, le plus petit Etat au monde qui compte 32 000 habitants répartis sur 2 km², enclavé sur la côte méditerranéenne française. Tout comme l'Andorre ou le Liechtenstein, Monaco devient progressivement une zone franche en attirant de nombreux capitaux et sociétés étrangères grâce à ses facilités de fiscalisation. Ces trois Etats font partie des trois « paradis fiscaux non coopératifs »,

⁵⁴ Entretien avec M. Guido Bellati-Ceccoli le 13 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁵⁵ Markus Seiler, « L'influence des très petits Etats au Conseil de l'Europe », op. cit. – p.172.

⁵⁶ Dom Mintoff, « L'âme politique de l'Europe », In : *Les voix de l'Europe [...]*, op. cit. – pp.106 à 111.

recensés⁵⁷ dans le monde par l'OCDE, qui n'ont donc pris aucun engagement en matière de transparence et d'échange effectif de renseignements. Cette situation, comme pour ses deux prédécesseurs, ne l'a pas empêché d'adhérer au Conseil de l'Europe en 2004, six ans après sa demande d'adhésion. Cette relative lenteur dans le processus d'adhésion s'explique par la démocratisation du pouvoir qu'a dû opérer la principauté pour remplir les conditions d'adhésion.

Outre une révision de sa constitution, en 2002, et la réforme de la loi électorale visant à assurer un pluralisme politique accru au sein du parlement monégasque, Monaco et la France ont dû réviser la convention franco-monégasque de 1930 qui assurait l'accession pour des Monégasques à certains emplois publics en France et des postes de hauts fonctionnaires monégasques à des Français. Les deux Etats ont également dû revoir le traité de 1918 qui régissait les liens unissant Monaco à la France. Il était prévu, dans ce traité, que Monaco devienne une partie intégrante de la France au cas où le prince héritier n'avait pas de succession. La modification de ce traité prévoit que la France soit simplement informée en cas de changement d'ordre successoral à Monaco, ce qui renforce considérablement la souveraineté de la Principauté. Le premier article du nouveau traité de 2002 dispose ainsi :

« La République française assure à la Principauté de Monaco la défense de son indépendance et de sa souveraineté et garantit l'intégrité du territoire monégasque dans les mêmes conditions que le sien. [...] »⁵⁸

Pour la Principauté de Monaco, l'adhésion symbolise l'acquisition d'un gage de crédibilité et de respectabilité internationale, comme le fut l'adhésion des micro-Etats précédents. Cette image de marque internationale est également alimentée par la surreprésentation des micro-Etats au sein du Conseil de l'Europe par rapport à leur population et contribution.

1.3 L'illusion d'un traitement d'égalité dans la coopération intergouvernementale.

En théorie, chaque Etat dispose d'un représentant au sein du Comité des Ministres et donc d'une voix pour prendre des décisions. Les voix des Etats ne sont pas pondérées comme au Conseil des ministres de l'UE. La voix d'un micro-Etat de 29 000 habitants comme Saint-Marin compte donc autant que celle de la Fédération de Russie peuplée de plus de 142

⁵⁷ Site de l'OCDE : http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_201185_31236089_1_1_1_1,00.html

⁵⁸ Site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl11043.asp>

millions d'habitants. La surreprésentation des micro-Etats se remarque également à l'Assemblée parlementaire. Malgré leur très faible participation au budget du Conseil de l'Europe, le total de la part des six micro-Etats n'étant que de 0,5% du budget total de l'organisation, ceux-ci sont pourtant très bien représentés à l'Assemblée puisqu'ils disposent au minimum de deux parlementaires, quelle que soit leur population et leur contribution. Il y a donc un parlementaire pour 16 000 Monégasques à l'Assemblée parlementaire, contre un parlementaire pour 3,6 millions de Français. La répartition des voix à l'Assemblée répond donc clairement aux intérêts des micro-Etats.

Cette situation explique que les micro-Etats prennent très au sérieux leur participation à cette organisation et y envoient généralement leurs ministres des Affaires étrangères aux réunions du Comité des Ministres, alors que les plus grands Etats y envoient souvent un diplomate, en remplacement du ministre des Affaires étrangères, comme l'a constaté M. Denis Huber, administrateur principal au secrétariat du Comité des Ministres :

« Le Conseil de l'Europe est une carotte importante pour certains Etats car il permet à leurs ministres de se rencontrer quand ils n'en ont pas l'occasion par ailleurs. Les tout petits Etats ou les Etats récemment membres sont plus intéressés pour faire un déplacement à Strasbourg que les grands. Des Etats comme Saint-Marin, Monaco, Andorre ou le Liechtenstein n'ont que très peu d'occasion de se rencontrer à part dans des relations bilatérales relativement rares. »⁵⁹

Pour les micro-Etats, les questions institutionnelles au Conseil de l'Europe sont primordiales et toute tentative de remise en question du principe de l'égalité des Etats provoque une forte résistance de leur part, comme en témoigne M. Guido Bellati-Ceccoli, Ambassadeur et représentant permanent de Saint-Marin auprès du Conseil de l'Europe :

« Un point sur lequel nous insistons souvent lourdement, c'est le principe d'égalité entre Etats membres, pour qu'au Comité des Ministres, il y ait toujours le principe d'un Etat égale une voix. De toute façon, nous essayons toujours d'obtenir des consensus au Comité des Ministres pour ne pas recourir au vote à la majorité des deux tiers. »⁶⁰

Si théoriquement, tous les Etats jouissent des mêmes droits au Conseil de l'Europe et que Saint-Marin a, au même titre que la Russie juste avant lui, présidé le Conseil de l'Europe durant six mois (de novembre 2006 à mai 2007), les Etats ne sont, en pratique, pas égaux.

⁵⁹ Entretien avec M. Denis Huber le 12 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. Administrateur du Comité des Ministres de 1996 à 2006, M. Huber est actuellement directeur exécutif du Centre « Nord-Sud » du Conseil de l'Europe.

⁶⁰ Entretien avec M. Guido Bellati-Ceccoli le 13 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

Leur influence dépend logiquement de leur contribution au budget de l'organisation, selon M. Ivan Volodin, représentant permanent adjoint de la Russie auprès du Conseil de l'Europe :

« Nous n'avons aucun problème pour que nos position soient prises en compte car c'est informel, mais le nombre d'experts dans les groupes de travail et de rapporteurs qui créent les conventions dépend de ce que nous payons. La répartition des forces au Comité des Ministres et au Conseil de l'Europe fait que les grands payeurs sont bien plus influents que les autres. Le principe d'un pays égale une voix ne correspond donc pas à la réalité car je peux vous assurer que la Russie compte bien plus qu'1/46^{ème} de voix au Comité des Ministres. »⁶¹

Il est vrai qu'un micro-Etat comme Saint-Marin ne compte aucun fonctionnaire au sein du Conseil de l'Europe, excepté un juge à la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui pondère, *de facto*, leur influence. L'autre problème pour les micro-Etats au sein du Conseil de l'Europe est qu'ils ont parfois du mal à respecter les règles des valeurs démocratiques prônées par l'organisation. C'est avec beaucoup de réticences que le Prince Rainier III a finalement accepté de léguer plus de pouvoir législatif au parlement, appelé Conseil national, et fut contraint d'accepter l'alternance politique après les élections de 2003. La situation est plus problématique au Liechtenstein depuis que le Prince Hans-Adam II a fait voter un projet de réformes en 2003, en menaçant de quitter le Liechtenstein pour l'Autriche s'il n'obtenait pas satisfaction. Il a alors obtenu 65% des suffrages pour appliquer ses réformes renforçant considérablement son pouvoir pour en faire une sorte de « monarque absolu », pouvant destituer le gouvernement et le parlement à sa guise.

Le Conseil de l'Europe s'était alors fortement opposé à ces réformes constitutionnelles, qualifiées de « net retour en arrière »⁶² par la Commission de Venise. Le Secrétaire Général, M. Walter Schwimmer, a même averti le Liechtenstein qu'il s'exposait à se retrouver sous processus de suivi au même titre que la Russie ou la Turquie, voire à se faire exclure de l'organisation et être au même niveau que le Belarus⁶³. Ce genre d'accrochages est cependant rare et les micro-Etats cherchent généralement à privilégier les meilleures relations avec l'organisation, qui tient une place primordiale dans leur politique étrangère.

⁶¹ Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁶² [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)032-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)032-f.asp)

⁶³ « Liechtenstein, le sacre démocratique d'un 'monarque absolu' », *Le Figaro*, 17 mars 2003.

2 – Le rôle des Etats observateurs du Conseil de l'Europe.

2.1 Des Etats-Unis au Japon, les observateurs du Comité des Ministres ont-ils une influence sur l'institution ?

Le Conseil de l'Europe compte six Etats observateurs en son sein, mais ils n'ont pas tous le même statut. Tous, excepté le Saint-Siège, ont la particularité de ne pas être des Etats européens. Trois Etats ne sont observateurs qu'au Comité des Ministres : les Etats-Unis, le Japon et le Saint-Siège. Deux Etats sont observateurs à la fois au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire : le Canada et le Mexique ; et un Etat n'est observateur que de l'Assemblée parlementaire : Israël [Voir carte p.8].

En principe, tous les Etats qui souhaitent coopérer avec le Conseil de l'Europe et qui respectent les principes de démocratie, de prééminence du droit et des droits de l'homme, peuvent se voir accorder le statut d'observateur par le Comité des Ministres. Ce dernier a adopté, en 1993, une résolution⁶⁴ pour en fixer les conditions, lorsqu'il est apparu nécessaire d'associer certains Etats non membres à son action, selon Denis Huber, administrateur principal au secrétariat du Comité des Ministres :

« La nécessité d'avoir des observateurs n'est apparue qu'avec la chute du Mur de Berlin, le rôle politique du Conseil de l'Europe se renforçant entre 1988 et 1991. Des grands pays non européens comme les Etats-Unis et le Canada, qui sont des acteurs majeurs sur la scène européenne par le biais de l'OTAN, souhaitaient s'associer à l'action du Conseil de l'Europe et comme ils ne pouvaient pas être membres, on a hésité à leur attribuer le statut de « membre associé », qui existait dans nos statuts, mais qui était prévu pour des cas très spécifiques comme celui de la Sarre dans les années 1950. Finalement, c'est le statut d'observateur qui a semblé le plus adéquat. »⁶⁵

Ce statut ne donne pas le droit aux Etats observateurs d'être représentés au Comité des Ministres, sauf s'ils y sont invités, mais ils peuvent participer à tous ses comités d'experts. Pourquoi certains Etats ont-ils voulu être observateur du Conseil de l'Europe ?

Pour différentes raisons inhérentes à leurs propres intérêts que résumant M. Jean-Claude Kiefer et M. Dominique Voegele, journalistes aux *Dernières Nouvelles d'Alsace* et pour la chaîne de télévision *France 3* :

« Pour le Canada, être observateur est une manière de s'émanciper du modèle des Etats-Unis en se rapprochant des Européens. Pour le Japon, ça fait partie de leur grande

⁶⁴ Résolution statutaire (93) 26 du Comité des Ministres.

⁶⁵ Entretien avec M. Denis Huber le 12 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

stratégie de créer un « Conseil de l'Europe » asiatique et créer un support culturel à leur économie. Les Japonais sont très actifs au niveau culturel au sein du Conseil de l'Europe. Pour les Mexicains, la volonté d'être observateur est d'abord venue de leurs parlementaires qui s'intéressaient au Conseil de l'Europe pour des raisons semblables au Canada. Les Etats-Unis sont devenus observateurs pour infléchir les positions du Conseil de l'Europe sur certains sujets comme la cybercriminalité. Le Vatican participe à tous les débats et cherche surtout à faire pression dès qu'on parle de bioéthique, d'euthanasie ou d'avortement. »⁶⁶

Le Saint-Siège⁶⁷ est le premier à se voir attribuer un statut d'observateur *ad hoc* en 1970 par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, l'Autrichien M. Lujo Toncic-Sorinj, provenant du parti chrétien-démocrate, puis par une décision⁶⁸ du Comité des Ministres en 1976. Mais les relations entre le Saint-Siège et le Conseil de l'Europe sont plus anciennes, puisque dès 1962, un représentant du pape ratifie la Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe. Depuis 1974, le Saint-Siège a une mission permanente à Strasbourg, dirigée par son représentant et observateur permanent auprès du Conseil de l'Europe. Il exerce une influence certaine puisqu'il est présent dans tous les comités d'experts de l'organisation, mais cette influence est difficilement quantifiable comme l'explique, non sans humour, M. Michel Arnoud, journaliste aux *Dernières Nouvelles d'Alsace* :

« Le Saint-Siège a un statut absolument unique au Conseil de l'Europe, c'est *casus generis*. Essayez de chercher son rôle dans des documents ! Il n'y en a pas. Le Saint-Siège est comme le Saint Esprit, il est partout et nulle part, présent sans qu'on puisse le voir. C'est intéressant cette présence du Saint-Siège, car elle met en lumière une des racines non écrites du Conseil de l'Europe, qui est l'influence catholique en son sein. »⁶⁹

Cette influence se fait également ressentir au sein de l'Assemblée parlementaire, même si le Saint-Siège, ne disposant pas de parlement, ne peut y être observateur. Le pape Jean-Paul II fut le premier représentant religieux à être invité à venir s'exprimer à la tribune de l'Assemblée en 1988. Il lance alors un appel à l'unité aux Etats européens pour que l'Europe puisse jouer un rôle et « fonder clairement son action sur ce qu'il y a de plus humain et de plus généreux dans son héritage »⁷⁰, en faisant clairement allusion à son héritage chrétien. L'influence de l'église catholique est présente dès le parvis du Palais de l'Europe où

⁶⁶ Entretien avec M. Dominique Voegele et M. Jean-Claude Kiefer le 4 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁶⁷ Le « Saint-Siège » fait référence à la souveraineté abstraite du Pape sur l'ensemble des 700 millions de catholiques alors que l'Etat du Vatican ne fait référence qu'au territoire de la Cité du Vatican.

⁶⁸ Décision confidentielle CM/Del/Dec(76)255/5 du Comité des Ministres.

⁶⁹ Entretien avec M. Michel Arnoud le 5 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁷⁰ Jean-Paul II, « Une volonté d'entente et de paix », *In* : *Les Voix de l'Europe : sélection de discours prononcés devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949 – 1996*, op. cit. – p.156.

est apposée une grande plaque de marbre sur laquelle est gravée une phrase du Père Joseph Wresinski, prêtre diocésain français fondateur de l'ONG *ATD Quart Monde*⁷¹ en 1956 :

« Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les Droits de l'Homme sont violés, s'unir pour les faire respecter est un devoir sacré. »

Cette plaque fut posée par la Secrétaire Générale Mme Catherine Lalumière en 1993, dans le cadre de la lutte contre la misère en Europe. Chaque année, le 17 octobre, jour du refus de la misère depuis 1992, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ou son adjoint prononce un discours devant cette plaque de marbre en compagnie des associations préoccupées par la lutte contre la pauvreté. Une trentaine d'ONG chrétiennes dont les deux tiers d'obédiences catholiques ont été accréditées par le Conseil de l'Europe et y défendent souvent les mêmes intérêts que ceux du Saint-Siège (Cf. Chapitre VI sur les questions relatives à l'euthanasie ou à l'avortement). Le Saint-Siège est également invité aux trois sommets des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Vienne en 1993, à Strasbourg en 1997 et à Varsovie en 2005, où son émissaire prononce deux discours, au même titre que les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres.

Tout comme celui du Saint-Siège, le rôle des Etats-Unis au sein du Conseil de l'Europe est difficile à appréhender. Les Etats-Unis ont idéologiquement et financièrement participé à la création du Conseil de l'Europe (Chapitre I). Le Comité des Ministres, dans une de ses premières résolutions⁷² en 1951, approuve et finance à hauteur de 5,7 millions d'anciens francs (soit 124 000 euros en 2007) l'établissement de relations entre l'Assemblée du Conseil de l'Europe et le Congrès des Etats-Unis, notamment pour faire le point sur les aides du Plan Marshall et préparer l'après Marshall. Une délégation des Etats-Unis s'est également rendue périodiquement, jusqu'au début des années 1990, aux débats de l'Assemblée parlementaire sur le bilan annuels de l'OCDE⁷³ dont ils sont membres. Un représentant du Congrès des Etats-Unis était également présent à l'Assemblée parlementaire lors du fameux discours de Mikhaïl Gorbatchev en 1989.

En 1995, les Etats-Unis demandent à devenir observateurs du Conseil de l'Europe, en même temps que celui-ci prépare l'adhésion de la Fédération de Russie. Cette demande a

⁷¹ ATD signifie « Aide à toutes détresses ». Ce mouvement fut créé par M. Wresinski (1917-1988) lorsqu'il rejoignit les 252 familles du camp des sans-logis de Noisy-le-Grand en 1956, créé deux ans auparavant par l'Abbé Pierre.

⁷² Résolution (51) 56 du Comité des Ministres.

⁷³ Organisation de Coopération et de Développement Economique créée en 1961 en remplacement de l'Organisation Européenne de Coopération Economique de 1948 initialement chargée de gérer le Plan Marshall, afin de l'élargir à d'autres Etats membres non européens et de redéfinir son rôle.

donc été immédiatement perçue comme une volonté de faire « contrepoids » à la Russie, mais également pour chercher à influencer le Conseil de l'Europe sur les Balkans. Le Comité des Ministres accueille positivement⁷⁴ cette demande et les Etats-Unis deviennent observateurs le 10 janvier 1996, à peine plus d'un mois avant l'adhésion russe. Ils ne souhaitent cependant pas être observateurs de l'Assemblée parlementaire, sans doute par « manque d'intérêt du parlementaire américain moyen pour les affaires européennes »⁷⁵, mais également à cause de la pression permanente de l'Assemblée sur les Etats observateurs concernant la question de l'abolition de la peine de mort, et plus récemment, des enquêtes qu'elle a mené relatives aux activités de la CIA sur le sol européen ou au camp militaire de Guantánamo.

L'influence des Etats-Unis en tant qu'observateur se fait immédiatement sentir au Conseil de l'Europe, car dans un premier temps, ils s'opposent publiquement à l'adhésion de la Croatie, qui ne respecte pas suffisamment, selon eux, les valeurs de l'organisation, alors même que l'Assemblée parlementaire avait donné son feu vert à l'adhésion contre toute une série d'engagements des autorités croates. Sous pression américaine, le Comité des Ministres, au lieu de suivre l'avis de l'Assemblée, retarde donc l'adhésion de sept mois pour obtenir plus de garanties de la Croatie, avant d'avaliser son adhésion le 6 novembre 1996. Le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, M. Bruno Haller, se souvient de l'implication très forte des Etats-Unis pour toutes les affaires balkaniques, même au sein du Conseil de l'Europe :

« En 1996, les Etats-Unis avaient beaucoup d'intérêts pour les pays de l'ex-Yougoslavie avec une diplomatie très active. Ce sont eux qui mirent fin aux combats interethniques en Bosnie par les Accords de Dayton, alors que l'Europe n'a pas fait ce qu'elle aurait dû faire pour jouer un rôle. Les Américains avaient de très bons diplomates sur le terrain et étaient très informés. Je me souviens de visites au Département d'Etat à Washington où nous discutons très franchement de la Yougoslavie et ils nous demandaient à propos de la Croatie : « Est-ce que vous êtes conscient que vous allez accepter un pays qui... ? », et ils énonçaient toute une liste de problèmes concernant la démocratie et les droits de l'homme. »⁷⁶

Loin de s'améliorer au sein du Conseil de l'Europe, la situation démocratique de la Croatie se détériore la première année, notamment, selon les Etats-Unis, en ce qui concerne la liberté de la presse. Le Département d'Etat américain envoie alors, en septembre 1997, un document officieux, qualifié de « non paper » par la presse⁷⁷, pour demander aux quarante Etats membres du Conseil d'engager sans délais une procédure d'exclusion de la Croatie.

⁷⁴ Résolution (95) 37 du Comité des Ministres.

⁷⁵ Heinrich Klébès, « Le rôle de la diplomatie parlementaire à l'exemple de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », *Revue Romanian Journal of International Affairs*, n°3, 1995 – p.51.

⁷⁶ Entretien avec M. Bruno Haller le 14 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁷⁷ Marcel Scotto, « Les Etats-Unis demandent que l'appartenance de la Croatie au Conseil de l'Europe soit suspendue », *Le Monde*, 24 septembre 1997.

Selon le chercheur croate Gjergj Zimaj, les Américains cherchent alors à discréditer le Conseil de l'Europe au profit de l'OSCE où ils sont plus dominants⁷⁸.

Cette demande, émanant d'un Etat non membre du Conseil de l'Europe, est très mal perçue par l'organisation qui refuse d'y donner suite⁷⁹. L'Ambassadeur et représentant permanent de la Croatie auprès du Conseil de l'Europe, M. Daniel Bucan, se souvient amèrement de cet épisode et justifie la situation démocratique croate de l'époque :

« Malheureusement, on nous a imposé la guerre par l'agression armée de la Serbie et nous avons été occupé pendant cinq ans par les Serbes. Durant toute cette période, nous n'avons pas pu mettre en œuvre toutes les réformes nécessaires pour intégrer le Conseil de l'Europe. Lorsque nous avons enfin pu adhérer, il nous a fallu prendre une série de vingt-deux engagements, et malgré ça, notre adhésion a été retardée, puis une fois membre, les Américains ont voulu nous exclure, car ils voulaient que nous stabilisions notre démocratie avant d'être membre à part entière du Conseil de l'Europe.

A chaque étape internationale, la nation croate a eu beaucoup de difficultés à réexister, et dans cette perspective, l'indépendance de la Croatie et sa reconnaissance a été, parfois, très difficile. Ça a été l'obstacle majeur à notre intégration européenne. »⁸⁰

Cependant, suite à cet épisode politique marquant, les Etats-Unis ne semblent plus s'intéresser qu'aux aspects techniques de la coopération au sein du Conseil de l'Europe, notamment par leur pleine participation à la création de la Convention sur la cybercriminalité qu'ils ont ensuite ratifiée (Chapitre VI). Les Etats-Unis ont également ratifié deux autres conventions sur le transfèrement des personnes condamnées et sur l'assistance administrative en matière fiscale. C'est aussi le seul Etat non membre du Conseil de l'Europe à être membre, depuis 2000, du « Groupe d'Etats contre la corruption » (GRECO) qui est un accord partiel de l'organisation créé⁸¹ en 1999 par dix-sept Etats membres au sein du Comité des Ministres.

Pour le Canada, les intérêts sont très différents de leur voisin. Le Canada obtient le statut d'observateur⁸² trois mois après les Etats-Unis en 1996. Son parlement, qui souhaite également obtenir ce statut auprès de l'Assemblée, l'obtient l'année suivante⁸³ avec six représentants qui peuvent siéger à ses commissions et sessions mais sans droit de vote. Le Canada s'intéresse plus au domaine de la santé. En plus d'être observateur de la Pharmacopée européenne, il a ratifié la Convention contre le dopage et celle du transfèrement des personnes condamnées.

⁷⁸ Gjergj Zimaj, « L'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe », Diplôme d'Etudes Approfondies en histoire des relations internationales et de l'intégration européenne à l'Institut des hautes études européennes à Strasbourg, 1998 – p.25.

⁷⁹ « Le Conseil de l'Europe ne répond pas aux Américains », *Reuters*, le 25 septembre 1997.

⁸⁰ Entretien avec M. Daniel Bucan le 20 octobre 2005 à l'Ambassade de Croatie à Strasbourg.

⁸¹ Résolution (99) 5 du Comité des Ministres.

⁸² Résolution (96) 9 du Comité des Ministres.

⁸³ Résolution 1125 (1997) de l'Assemblée parlementaire.

L'intérêt du Japon pour le Conseil de l'Europe est plus récent. Celui-ci ouvre un Consulat à Strasbourg en 1992, et participe, sans statut particulier, aux réunions du Conseil de l'Europe sur ses programmes de développement de la démocratie dans les Etats de l'Europe de l'Est (Cf. programme Démosthène dans le Chapitre II). Le Japon contribue financièrement et par des avis d'experts à ces programmes. Il demande, simultanément aux Etats-Unis, un statut d'observateur auprès du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Celui-ci lui est accordé⁸⁴ le 21 novembre 1996. Mme Etsuyo Nishiyama, représentante du Japon auprès du Conseil de l'Europe en explique les raisons :

« Nous nous intéressons beaucoup à l'Europe centrale et orientale et ça nous permettait d'avoir un dialogue plus facile sur ces questions. Le Comité des Ministres est l'organe le plus actif et le plus intéressant pour nous, car nous participons à des comités d'experts et à certaines négociations, notamment sur les nouveaux enjeux comme la lutte contre le terrorisme ou la cybercriminalité. Nous avons un droit de regard sur tous les documents et nous intéressons beaucoup à la coopération culturelle entre Etats et au dialogue interculturel. Le modèle d'organisation du Conseil de l'Europe nous intéresse aussi pour créer une organisation similaire en Asie d'ici quelques années, c'est pourquoi nous prêtons également une grande attention au fonctionnement de l'Assemblée parlementaire. »⁸⁵

Le Japon est donc en négociation avec ses voisins asiatiques pour créer une Assemblée parlementaire de l'Asie, similaire à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Cette initiative en est encore à ses balbutiements car on ne trouve quasiment pas d'informations à ce propos, mais elle est confirmée par M. René Van der Linden, Président de l'Assemblée parlementaire :

« Je trouve remarquable que les présidents des parlements asiatiques m'aient demandé de venir à Manille il y a deux mois pour leur expliquer ce que nous faisons à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et comment ils peuvent dupliquer nos structures, en l'adaptant à leur contexte, pour créer l'« Assemblée parlementaire asiatique ». Ils m'ont demandé de leur livrer une feuille de route sur cinq ans pas par pas. Nous sommes donc un modèle pour d'autres Etats dans le monde. »⁸⁶

En 1999, c'est le Mexique qui demande et obtient⁸⁷ le statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. C'est le premier Etat non européen du Sud à l'obtenir. M. Denis Huber, administrateur principal au secrétariat du Comité des Ministres, explique les raisons qui ont poussées le Mexique à faire cette demande et la nouvelle problématique qu'elle a posée au Conseil de l'Europe :

⁸⁴ Résolution (96) 37 du Comité des Ministres.

⁸⁵ Entretien avec Mme Etsuyo Nishiyama le 24 octobre 2005 au Consulat du Japon à Strasbourg.

⁸⁶ Entretien avec M. René Van der Linden le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁸⁷ Résolution (99) 32 du Comité des Ministres.

« La candidature du Mexique peut paraître surprenante, mais elle ne l'est pas car ce pays s'intéresse beaucoup à l'Europe avec laquelle il souhaite développer une relation privilégiée pour faire contrepoids à son géant voisin. Le Mexique est aussi très présent à Bruxelles où il dispose d'un ambassadeur qui est également représentant permanent auprès du Conseil de l'Europe et dispose d'un adjoint à Strasbourg, qui vient souvent aux réunions de l'organisation.

Avec cette candidature, le Comité des Ministres a commencé à se poser des questions à savoir quel sera le prochain observateur et a adopté en juillet 1999 des critères aux pays observateurs. Il n'y avait pas de critères géographiques mais une demande d'intérêts pour les questions européennes pouvant se manifester de différentes façons comme une appartenance préalable à une organisation euro-atlantique comme l'OSCE, l'OTAN ou l'OCDE. Dans la fixation de ces critères, il a aussi demandé que le pays observateur partage les valeurs du Conseil de l'Europe, ce qui a posé des problèmes rétroactifs avec les Etats-Unis et le Japon, qui s'opposent à l'abolition de la peine de mort. »⁸⁸

Suite à la demande du Mexique, le Comité des Ministres a effectivement redéfini ses critères⁸⁹ au statut d'observateur. Ceux-ci doivent désormais posséder un « ancrage européen » par son appartenance à l'une des trois organisations précitées et se conformer aux principes énoncés dans la Déclaration du Sommet de Strasbourg en 1997.

Cette situation pousse l'Assemblée parlementaire à s'intéresser à la situation des droits de l'homme au Mexique et même a lui adresser une résolution⁹⁰ en 2005 concernant la « Disparition et assassinat de nombreuses femmes et filles au Mexique », où elle demande au Congrès mexicain de mener à bien des réformes constitutionnelles et législatives pour lutter contre l'impunité. Celui-ci a alors adopté une loi renforçant le droit des femmes à vivre sans être exposées à la violence et créé en février 2007, un Bureau du procureur fédéral spécial chargé des crimes violents à l'égard des femmes.

Depuis le Mexique, aucun Etat n'a fait la demande de statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe. Seul le Parlement du Kazakhstan a fait une demande d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire. Celle-ci surveille donc régulièrement le déroulement des élections législatives kazakhes, et le Parlement du Kazakhstan dispose d'un bureau de liaison au sein de l'Assemblée parlementaire en attendant une réponse de celle-ci.

⁸⁸ Entretien avec M. Denis Huber le 12 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁸⁹ Document CM/Inf(99)50 du Comité des Ministres.

⁹⁰ Résolution 1454 (2005) de l'Assemblée parlementaire.

2.2 Le cas d'Israël, observateur à l'Assemblée parlementaire.

Israël est le seul Etat qui ne dispose que du statut d'observateur de l'Assemblée parlementaire sans être observateur au Comité des Ministres. Les relations qu'entretiennent Israël et le Conseil de l'Europe sont parmi les plus anciennes entre un Etat non membre et l'organisation. L'Etat d'Israël a été proclamé le jour du départ des Britanniques, le 14 mai 1948, soit quatre jours après le Congrès de l'Europe à La Haye posant les bases de la création du Conseil de l'Europe en 1949. Israël et le Conseil de l'Europe sont donc deux conséquences directes de la seconde Guerre Mondiale créés dans le même contexte.

L'Etat d'Israël est alors isolé sur la scène régionale du Moyen-Orient. Le lendemain de sa proclamation d'indépendance, la plupart des Etats arabes jouxtant le nouvel Etat autoproclamé lui déclarent la guerre et envoient plusieurs forces armées dans l'ancienne Palestine mandataire. Cette première guerre israélo-arabe dure presque un an et se conclut par une série de cessez-le-feu. L'isolement d'Israël s'accroît encore avec la Crise de Suez d'octobre 1956, déclenchée par l'attaque israélienne du Sinaï égyptien en accord secret avec la France et la Grande-Bretagne, qui souhaitent reprendre le contrôle du canal après la nationalisation de Nasser.

Pour sortir de cet isolement, Israël se tourne alors vers l'Europe. Les députés de la Knesset, le parlement israélien, demandent à pouvoir assister aux sessions de l'Assemblée du Conseil de l'Europe. La Knesset reçoit une invitation de la Commission permanente de l'Assemblée en 1957 sur une base *ad hoc*, invitation qui est renouvelée chaque année jusqu'en 1961, lorsque l'Assemblée adopte une résolution⁹¹ pour lui attribuer un statut d'observateur permanent. M. Gilbert Roos, Consul honoraire et représentant d'Israël auprès du Conseil de l'Europe, revient sur les raisons de cette demande :

« Les députés israéliens ne pouvaient pas, pour des raisons politiques, participer à des groupements politiques régionaux au Moyen-Orient, parce que les Etats arabes n'en voulaient pas. Ils ont cherché un autre point d'appui et c'est au Conseil de l'Europe qu'ils l'ont trouvé. Pour les mêmes raisons, la Fédération de football d'Israël est membre de l'Union européenne de football association (UEFA) depuis 1994.

Le statut d'observateur de l'Assemblée parlementaire nous apporte tout sauf le droit de vote. Il permet aux députés israéliens de participer aux réunions de commissions, de faire valoir leurs points de vue, d'essayer de se défendre, et d'apporter leur expertise sur certaines questions. Nous essayons, dans la mesure du possible, d'inclure un Israélien arabe dans notre délégation de trois députés. Israël s'est toujours considéré un peu comme le « porte-avion de l'Europe » au Proche-Orient. En ce moment, nous nous intéressons en premier lieu à la lutte

⁹¹ Résolution 195 (1961) de l'Assemblée parlementaire.

contre le terrorisme au sein du Conseil de l'Europe, à laquelle nous participons activement au sein des commissions de l'Assemblée. »⁹²

Israël s'intéresse également à d'autres domaines puisque l'Etat hébreu a demandé et obtenu un statut « d'observateur actif »⁹³ à la commission contre le blanchiment d'argent, appelée « Moneyval », du Conseil de l'Europe. Ce statut lui permet de participer au processus d'évaluation mutuelle au même titre que les Etats européens. Le mécanisme de Moneyval, créé en 1997, a pour objectif d'assurer que les pays ont mis en place un système efficace pour contrer le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ses rapports comportent des recommandations aux Etats pour renforcer l'efficacité de leurs dispositifs contre le blanchiment.

Avec le statut d'observateur attribué à la Knesset, l'Assemblée parlementaire cherche régulièrement à s'impliquer dans la résolution du conflit au Proche-Orient. La guerre israélo-arabe des six jours en 1967, qui oppose à Israël une coalition unissant les forces armées de l'Egypte, de la Syrie, de la Jordanie et de l'Irak, et qui se termine par une victoire éclair massive de l'armée israélienne, a suscité de nombreux débats au sein de l'Assemblée les années suivantes⁹⁴. Suite à cette guerre, les Palestiniens se lancent dans de nombreuses actions terroristes contre les intérêts israéliens dans le monde, avec plusieurs prises d'otages par des pirates de l'air entre 1969 et 1972, puis la prise d'otages des Jeux Olympiques de Munich en 1972, qui se solde par l'assassinat de onze athlètes israéliens. Mme Golda Meir, Premier Ministre d'Israël est invitée à la tribune de l'Assemblée parlementaire le 1^{er} octobre 1973, d'où elle lance, lors d'un très long discours, un appel à suivre l'exemple de l'unification européenne pour le Proche-Orient :

« Nous rêvons et nous espérons que le temps viendra où notre région suivra l'exemple de l'Europe, où nous discuterons ensemble de nos problèmes et où, ce qui importe encore plus, nous édifierons ensemble une seule région en coopération, sachant qu'aucun peuple de notre région ne pourra être heureux dans son isolement si un autre peuple est détruit. »⁹⁵

Ce rêve se transforme immédiatement en vœu pieu puisque moins d'une semaine après, l'Egypte et la Syrie lancent une attaque surprise coordonnée contre Israël, la guerre du Kippour, qui dure un mois et se termine par une nouvelle victoire, plus laborieuse que la précédente, de l'armée israélienne. Le Conseil de l'Europe cherche alors des solutions pour

⁹² Entretien avec M. Gilbert Roos le 24 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁹³ http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coopération_juridique/combattre_la_criminalité_économique

⁹⁴ Pour une analyse exhaustive de ces débats, se référer au premier chapitre du mémoire de D.E.A. de Fraser Roy, « Le Conseil de l'Europe et les grandes crises internationales 1967-1971 », soutenu en mai 1991 à l'Institut des hautes études européennes – pp.8 à 50.

⁹⁵ Golda Meir, « La lutte contre le terrorisme, à quel prix ? », *In* : *Les voix de l'Europe* [...], op. cit. – p.83.

relancer le dialogue entre les protagonistes du conflit, comme l'explique M. David Mardell, qui était directeur de la presse et de la communication au Conseil de l'Europe :

« Avec M. Daniel Riot, qui était rédacteur en chef des *Dernières Nouvelles d'Alsace*, nous avons voulu réagir suite aux premiers actes terroristes palestiniens, qui étaient des actes désespérés en raison de leur situation. Nous voulions relancer le débat en dehors du conflit, car Israéliens et Palestiniens pouvaient se parler plus facilement et faire valoir leurs points de vue devant une assemblée attentive. C'était un rôle de confiance que pouvait jouer le Conseil de l'Europe.

Daniel Riot et moi avons alors monté un coup pour donner le statut d'observateur à un Etat arabe. Le problème était de trouver un pays arabe parlementaire et démocratique. Le seul qui convenait était le Liban et nous sommes partis rencontrer le Président de la République libanaise qui était d'accord. Cette initiative a suscité de nombreuses réactions négatives à l'Assemblée, car tout le lobby juif y était alors hostile et ne voulaient pas que les Arabes puissent avoir la parole au Conseil de l'Europe. Les parlementaires libanais étaient sur le point de venir lorsque la guerre civile libanaise a éclaté en 1975 et a tout fait capoter. »⁹⁶

Ce témoignage est intéressant, car il montre que de grandes initiatives, même si elles échouent, ne sont pas forcément prises par des Etats membres, mais également par des fonctionnaires de l'organisation, moins dépendants intérêts étatiques. Le lobby juif évoqué par M. Mardell est effectivement très présent au Conseil de l'Europe, puisqu'une dizaine d'associations juives sont accréditées par l'organisation. Et les liens entre certaines de ces associations et Israël sont parfois ténus, comme le montre l'exemple de M. Gilbert Roos :

« Avant d'être représentant d'Israël, je m'occupais du CRIF et je travaillais au Conseil de l'Europe pour le Congrès juif européen. L'ambassadeur d'Israël a alors voulu que je sois son adjoint, bien que n'étant pas de la carrière diplomatique. Le Congrès juif européen est donc l'ONG juive qui entretient le plus de liens avec Israël, car j'ai été nommé Consul honoraire d'Israël auprès de l'Assemblée parlementaire, tout en restant président de la Commission des affaires européennes du Congrès juif. Toutes ces ONG sont indépendantes. Elles défendent les intérêts des Juifs et pas forcément ceux des Israéliens, même si, sur des questions importantes, elles soutiennent Israël dans ses positions. Je suis obligatoirement en contact avec ces ONG, mais c'est plutôt pour les calmer que pour les exciter.

La seule fois où il y a eu un incident politique, c'était il y a deux ans, lors d'une réunion « Nord-Sud » à Constantine en Algérie où étaient invitées toutes les ONG du bassin méditerranéen. Une ONG israélienne pro-palestinienne a voulu s'y rendre avec deux représentants, dont un Israélien arabe, mais les autorités algériennes leur ont refusé le visa, prétextant qu'il n'y avait pas de relations diplomatiques entre Israël et l'Algérie. Il y a alors eu une vive protestation du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et d'Israël. »⁹⁷

L'Assemblée parlementaire a toujours cherché à favoriser le dialogue en invitant régulièrement les plus hautes autorités israéliennes à venir s'exprimer avec également des dirigeants arabes. Suite à l'accord de paix négocié à Camp David entre l'Egypte et Israël en

⁹⁶ Entretien avec M. David Mardell le 10 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁹⁷ Entretien avec M. Gilbert Roos le 24 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

1978, les ministres des Affaires étrangères des deux Etats, Boutros Boutros-Ghali et Moshe Dayan sont conjointement invités en 1979. La Commission des questions politiques de l'Assemblée crée une sous-commission sur le Proche-Orient pour promouvoir le dialogue et la recherche de solutions. En 1986, malgré l'implication d'Israël dans le conflit libanais et son rôle dans les massacres du camp de réfugiés palestiniens de Sabra et Chatila en 1982, le Président égyptien, Hosni Moubarak, et le Premier Ministre israélien, Shimon Peres, sont reçus à l'Assemblée.

Suite à la première Intifada déclenchée en 1987 par les Palestiniens en réponse à l'occupation israélienne, l'Assemblée parlementaire redouble d'efforts. Elle invite, en 1992, le Président d'Israël, Chaim Herzog, à sa tribune. En 1993, après l'accord sur l'autonomie des territoires palestiniens signé entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), l'Assemblée demande⁹⁸ aux Etats européens de s'engager et de soutenir ce processus de paix. Elle adopte également une résolution⁹⁹ où elle invite les personnalités arabes ou israéliennes participant à ce processus à venir s'exprimer à l'Assemblée et propose d'aider à l'organisation d'élections démocratiques en territoires palestiniens.

Le Premier ministre de l'Etat d'Israël, Yitzhak Rabin, et le Président du Comité exécutif de l'OLP, Yasser Arafat, répondent à cette invitation et viennent s'exprimer à trois mois d'intervalle devant l'Assemblée en 1994. Dans leurs discours, ils demandent aux dirigeants européens de s'impliquer et d'aider à la réconciliation. La Jordanie signe alors un traité de paix avec Israël et l'Assemblée invite aussitôt le roi Hussein de Jordanie à venir s'exprimer à sa tribune en 1995. Dans son discours, il rappelle que la stabilité et la prospérité en Europe dépendent aussi de la paix au Moyen-Orient¹⁰⁰.

L'assassinat de Yitzhak Rabin par un fanatique juif en 1995, la reprise de l'Intifada à partir de 2000 et des attentats terroristes, anéantissent pour longtemps le processus de paix. L'Assemblée parlementaire ne se contente alors plus que d'établir chaque année un rapport sur la situation au Proche-Orient et d'adopter quelques résolutions qui ont peu d'impact¹⁰¹.

⁹⁸ Recommandation 1221 (1993) de l'Assemblée parlementaire.

⁹⁹ Résolution 1013 (1993) de l'Assemblée parlementaire.

¹⁰⁰ Tous ces discours sont reproduits dans *Les Voix de l'Europe [...]*, op. cit. – 280p.

¹⁰¹ Une résolution, la Résolution 1420 (2005) prévoit la création d'un forum tripartite réunissant parlementaires israéliens, palestiniens et européens sur un pied d'égalité. Mais ce forum n'a jamais vu le jour.

Conclusion du chapitre VII

Les Etats non membres de l'UE jouent donc un rôle important au sein du Conseil de l'Europe, organisation qui, pour différentes raisons, de l'affirmation de leur souveraineté face aux grands Etats voisins ou aux anciens colonisateurs, à l'affirmation de leur identité européenne, occupe une grande place dans leur politique étrangère.

Le Conseil de l'Europe est une organisation créatrice de droit européen par les traités qu'il adopte et par les mécanismes de surveillance qu'il crée pour les faire respecter, dont la Cour européenne des droits de l'homme. Les petits Etats y trouvent leur compte à la fois par la protection juridique qu'offre ce système, que par le traitement égalitaire au Comité des Ministres vis-à-vis des grands Etats et le traitement favorable à l'Assemblée parlementaire par rapport à leur population et contribution. Certains petits Etats, voire micro-Etats, comme Chypre ou Malte ont adhéré à l'UE en 2004, mais la plupart, souvent pour des raisons fiscales ou de neutralité, à l'exemple de la Suisse, ne souhaitent pas y adhérer et leur participation au Conseil de l'Europe reste leur priorité.

La Turquie est l'un des Etats qui marque le plus, avec la Fédération de Russie, la différence entre le Conseil de l'Europe et l'UE, et qui permet au Conseil de conserver une certaine influence dans la construction européenne. Cette influence est d'autant plus forte que la Turquie, engagée dans un long et incertain processus d'adhésion à l'UE, respecte de plus en plus scrupuleusement les normes et engagements contractés auprès du Conseil de l'Europe pour faciliter sa candidature. Si ce processus aboutit à une adhésion pleine et entière de la Turquie à l'UE, le Conseil de l'Europe n'y jouera sans doute plus un rôle aussi important et perdra ainsi une grande partie de sa valeur ajoutée. La Turquie, de par l'importance de sa population et l'instabilité de la situation sur la partie kurde de son territoire, restera cependant encore longtemps l'un des principaux clients de la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour les Etats observateurs, leur influence est plus variable dans le temps en fonction de leurs propres intérêts. S'ils ont accordé une véritable importance à l'organisation pour son rôle « d'école de la démocratie » dans les Balkans, ils s'y intéressent encore pour certaines de ses activités techniques de coopération, concernant notamment la lutte contre le terrorisme, la cybercriminalité, la bioéthique ou la santé... Mais ces Etats privilégient les organisations dont ils sont membres à part entière comme l'OTAN, l'OSCE ou l'OCDE, d'autant plus que le Conseil de l'Europe se montre souvent très critique envers ceux qui ne respectent pas ses normes démocratiques en refusant notamment d'abolir la peine de mort.

Chapitre VIII

Pourquoi la Fédération de Russie est-elle (encore) membre du Conseil de l'Europe ?

« Il se trouve que nous sommes un « grand payeur » au Conseil de l'Europe, mais celui-ci nous cause beaucoup d'irritations. Il y a des affaires que nous considérons comme politiques et pas impartiales, des positions parfois bizarres sur la peine de mort, des désaccords profonds sur la Tchétchénie et un manque de progrès en ce qui concerne la minorité russophone dans les Pays Baltes. Nous critiquons aussi l'impartialité des missions d'observation d'élections du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Alors l'impression des Russes qui travaillent à la coopération avec le Conseil de l'Europe est globalement plutôt négative que positive, avec l'idée que nous payons beaucoup mais que nous n'avons rien. »¹

Ivan Volodin

M. Volodin, spécialiste des affaires juridiques de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe, ne mâche pas ses mots sur la perception de l'organisation par les fonctionnaires russes. Ils traduisent un certain malaise dans les relations qu'entretiennent les Russes avec le Conseil, dont ils sont membres depuis 1996. La Russie pèse pourtant lourd au sein du Conseil de l'Europe. C'est à la fois l'Etat le plus vaste au monde et le plus peuplé d'Europe, mais également une puissance militaire dont l'influence politique, héritée de son ancien statut de superpuissance de la guerre froide, est considérable, tout comme son influence économique et énergétique en tant que source importante d'approvisionnement de l'Europe. Et surtout, c'est le seul des cinq « grands payeurs »² à n'être pas membre de l'UE.

Pourquoi une telle puissance mondiale a-t-elle voulu adhérer au Conseil de l'Europe ? Quels ont été les intérêts réciproques de la Russie et du Conseil de l'Europe dans cette adhésion ? L'adhésion a-t-elle eu une influence sur la Russie ?

Douze ans après son adhésion, les frictions et tensions ne manquent pas dans les relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe, notamment depuis l'accession de Vladimir

¹ Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

² Les cinq « Grands payeurs » paient chacun 12% du budget du Conseil de l'Europe, soit 60% du budget de l'organisation à cinq (Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie, Russie). Les 40% restant étant partagés par les quarante-deux autres Etats membres selon leur PIB et population.

Poutine aux plus hautes sphères du pouvoir en 1999, d'abord en tant que Premier ministre, puis en tant que Président de la Russie. Le deuxième conflit, alors déclenché en Tchétchénie afin de restaurer la pleine souveraineté russe sur ce territoire, provoque une grave crise au sein du Conseil de l'Europe, accusé par les uns d'être incapable de faire respecter les droits de l'homme dans cette région, et admiré par les autres pour être la seule organisation internationale à se montrer critique envers la Russie et à s'impliquer dans ce conflit.

Dans ce contexte, la Russie est sortie rapidement victorieuse de ce second conflit tchétchène, mais ses mauvaises relations avec le Conseil de l'Europe se sont aggravées. L'organisation critique souvent la situation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit en Russie. Les rapports de l'Assemblée parlementaire et d'autres organes, ainsi que les arrêts prononcés par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) contre la Russie, dont la fameuse *affaire Ilaşcu*, l'enjoignent à respecter les traités qu'elle a ratifiés et les engagements qu'elle a pris. Comment les autorités russes réagissent-elles à ces critiques ? Quel a été l'impact de l'adhésion de la Russie pour le Conseil de l'Europe et pour sa crédibilité ? Le Conseil de l'Europe a-t-il eu une influence positive sur la Russie et sur le comportement des autorités russes concernant les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit ?

La Russie a assumé la présidence tournante du Conseil de l'Europe en 2006 malgré son refus obstiné de toute réforme de la Cour EDH, et a affiché des priorités radicalement différentes des autres Etats membres. Comment la Russie se représente-t-elle l'avenir du Conseil de l'Europe ? Peut-elle quitter l'organisation ou s'en faire exclure et quelles en seraient les conséquences ?

I – Les enjeux de l’intégration d’une Superpuissance au Conseil de l’Europe.

Après plusieurs décennies de distance et de méfiance de la part de l’Union soviétique envers une organisation occidentale appartenant au camp ennemi, la politique de *perestroïka* (restructuration) et de *glasnost* (transparence) menée par Mikhaïl Gorbatchev à partir de 1985 et son discours sur la « maison commune européenne » en 1989 au Conseil de l’Europe changent considérablement la donne avec un réchauffement rapide des relations entre l’URSS et l’organisation (Chapitre II). Ce changement se confirme avec la demande formelle d’adhésion de la Fédération de Russie dès 1992, quelques mois seulement après la dissolution de l’URSS. Pourquoi la Fédération de Russie a-t-elle voulu adhérer si rapidement au Conseil de l’Europe ? Comment s’est déroulé ce processus d’adhésion ? L’adhésion de la Russie en pleine guerre de Tchétchénie était-elle prématurée ?

Cette adhésion marque à la fois un retour, pour la Russie et dans un contexte économique et politique difficile, à son identité européenne et, pour le Conseil de l’Europe, un encouragement et un soutien à la transition démocratique en cours tout en lui permettant de représenter la « grande Europe ».

1 – La volonté de la Russie de s’affirmer « européenne » et d’obtenir un label démocratique.

1.1 - Fin de l’URSS et rapprochement radical vers l’occident orchestré par Boris Eltsine.

Le Conseil de l’Europe n’était pas bien vu de l’URSS, pour la simple raison que l’organisation était assimilée à une « machine de Guerre froide » par les Soviétiques. Cette expression est employée dans le *Dictionnaire Diplomatique* de l’URSS édité en 1960, comme l’a relevé l’historien Jean-Christophe Romer qui en explique les raisons :

« Né un mois après la signature du traité de Washington³, au moment où le blocus de Berlin s’achevait, Moscou a immédiatement opéré un amalgame – dont elle était coutumière –

³ Le traité de Washington, également appelé traité de l’Atlantique Nord, a été conclu le 4 avril 1949 entre huit des dix Etats fondateurs du Conseil de l’Europe (Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Italie, Luxembourg,

entre l'assemblée de Strasbourg et l'Alliance militaire qui venait d'être signée. Jusqu'au début des années soixante, les Soviétiques observaient avec un œil très critique cette organisation, enfantée en pleine guerre froide. »⁴

Les Soviétiques accusent alors le Conseil de l'Europe d'alimenter la propagande pour « soutenir la politique de guerre froide et le cours agressif de l'OTAN », d'autant plus que les *Partis Communistes* étaient « écartés » de l'Assemblée, en se gardant bien de préciser que cette absence des *PC* résultait surtout du choix de ces partis qui refusaient de siéger au Conseil jusqu'aux milieu des années 1970⁵.

Cette position évolue considérablement à la fin des années 1980 avec l'attribution du statut d'« invité spécial » au Parlement de l'Union soviétique auprès de l'Assemblée parlementaire dès le mois de juin 1989, suite au discours de Gorbatchev sur « la maison commune européenne » au Conseil de l'Europe (Chapitre II). Mais la politique de *glasnost* et de *perestroïka* mise en place par Mikhaïl Gorbatchev pour tenter de réformer profondément l'URSS, a eu pour conséquences inattendues de précipiter la fin de l'Etat fédéral soviétique après presque soixante-dix années d'existence. La dégradation de l'économie sur deux décennies due en partie à la coûteuse course aux armements de pointe avec les Etats-Unis, ainsi que l'émergence, grâce aux réformes de Gorbatchev, de forces démocratiques symbolisée par une politique d'informations libres et d'une société civile plus active, sont les principales causes de cette chute⁶.

Une tentative de putsch est alors menée en août 1991 par des membres conservateurs de son gouvernement opposés aux réformes, notamment celles devant accorder une plus grande autonomie aux républiques. M. Gorbatchev, destitué durant deux jours de ses fonctions, ne revient au pouvoir qu'avec l'intervention de son principal rival élu l'année précédente comme président de la République socialiste fédérale de Russie : Boris Eltsine. Cependant, suite à cette démonstration de faiblesse et de vulnérabilité du pouvoir central, les quinze républiques fédérales, encouragées par Eltsine qui avait promulgué la souveraineté de la Russie en juin 1990, proclament une à une leur indépendance durant l'automne 1991, et contraignent Gorbatchev à dissoudre officiellement l'URSS en décembre.

Norvège, Royaume-Uni) avec le Portugal, l'Islande, les Etats-Unis et le Canada. Il s'agit alors d'un pacte de solidarité militaire entre ses membres en cas d'agression.

⁴ Jean-Christophe Romer, « L'URSS, la Russie et le Conseil de l'Europe : une relation complexe », In : Marie-Thérèse Bitsch, *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne : Editions scientifiques européennes, Collection Euroclio, 1997 – p.206.

⁵ Ibid. – p.207.

⁶ Se référer notamment à « Cela s'appelait l'URSS, et après... », Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°64, Paris : Editions La Découverte, 1992 – 238p.

La Fédération de Russie nouvellement indépendante reste la principale héritière de l'URSS en comprenant les trois quarts de son territoire (17 millions de km² sur 22,4) répartis sur onze fuseaux horaires, et la moitié de sa population (150 millions des 293 millions de Soviétiques en 1991). Elle récupère également la quasi-totalité de l'armement et de l'équipement de l'ancienne Armée rouge, avec le plus important arsenal nucléaire au monde. Cette Fédération passe cependant pour un « géant aux pieds d'argile » en raison d'un régionalisme croissant au sein de ses républiques fédérées, et à la difficulté de maintenir un pouvoir et une cohésion sur un territoire aussi vaste.

Dès 1991, la Russie souhaite entrer de plein pied au Conseil de l'Europe, comme en témoigne M. Heinrich Klébès, alors Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire :

« Les Russes ont beaucoup insisté dès le tout début des années 1990 pour entrer au Conseil de l'Europe. J'ai été à Moscou en 1991 pour rencontrer l'Ambassadeur responsable des questions de liaison avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et il m'a aussitôt dit : « Monsieur, nous pouvons signer la Convention européenne des droits de l'homme demain. Nous avons étudié toute la Convention et elle ne nous pose aucun problème. ». Il me disait ça en tenant le texte de la Convention dans les mains. »⁷

Cette insistance s'explique par le contexte géopolitique incertain que traverse la Russie. Boris Eltsine donne alors une inflexion résolument libérale à la Russie avec l'aide de son Premier ministre, l'économiste Iegor Gaïdar, qui lance une grande politique de réformes et de privatisations sur le modèle de la Pologne, appelée « thérapie de choc ». Cette politique est rapidement impopulaire en raison d'une inflation galopante et de la destruction de toutes les solidarités sociales existantes. M. Eltsine souhaite alors une pleine intégration de la Russie sur la scène européenne pour obtenir un label d'honorabilité démocratique.

A partir du 14 janvier 1992, soit un mois seulement après la dissolution de l'URSS, le parlement de la Fédération de Russie, la Douma, bénéficie du même statut d'« invité spécial » que l'ancien parlement soviétique. Puis, suite aux adhésions de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie et de la Pologne, Boris Eltsine, sans doute pour ne pas se laisser distancer par tous les anciens alliés de l'URSS dans leur retour à l'Europe, dépose une demande formelle d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe le 6 mai 1992, la veille de l'adhésion de la Bulgarie.

⁷ Entretien avec M. Heinrich Klébès le 27 octobre 2005 à Strasbourg.

M. Klébès a travaillé au Conseil de l'Europe de 1963 à 1997, d'abord en tant que conseiller du Secrétaire Général, puis comme Secrétaire du Comité des Ministres et comme Secrétaire général (appelé alors Greffier) de l'Assemblée parlementaire à partir de 1991.

1.2 - Un difficile processus d'adhésion sur quatre années.

La demande d'adhésion de la Russie est rapidement transmise par le Comité des Ministres à l'Assemblée parlementaire pour avis, mais au passage, celui-ci se prononce clairement, dans sa résolution⁸, pour une adhésion « dans les meilleurs délais » de cet Etat en mentionnant un consensus préexistant parmi les représentants des Etats membres. La pression sur la décision que prendra l'Assemblée est donc délibérément forte.

Cette adhésion est alors débattue à intervalles réguliers par l'Assemblée parlementaire jusqu'en 1996, date de son vote en faveur de l'adhésion. Durant cette période de quatre années, de nombreuses questions y sont traitées entre parlementaires, mais également entre fonctionnaires du Conseil de l'Europe, et les débats sont très vifs entre les partisans de cette adhésion qui souhaitent encourager et soutenir la transition démocratique en cours et les opposants en raison des énormes lacunes démocratiques de la Russie.

Les adhésions des premiers Etats ex-soviétiques au Conseil de l'Europe ont lieu en 1993 avec l'entrée de deux Etats baltes : la Lituanie et l'Estonie. L'adhésion conjointe de ces deux Etats, qui comptent 10% et 30% de Russes sur leurs territoires, exaspère les autorités russes qui estiment que les droits de ces minorités n'y sont pas respectés.

L'année 1993 inquiète vivement la communauté internationale et le Conseil de l'Europe sur l'évolution de la transition démocratique en Russie. Alors qu'Eltsine souhaite dissoudre la Douma pour convoquer des élections législatives anticipées et obtenir une majorité plus confortable afin de faire adopter une nouvelle constitution renforçant le pouvoir présidentiel, une majorité de députés le destitue, le 23 septembre, et le remplace par le vice-président, Alexandre Routskoï. Boris Eltsine réplique le 3 octobre en envoyant les chars de l'armée encercler et bombarder la Douma, et en ordonnant à des commandos de prendre d'assaut le parlement tout en décrétant l'état d'urgence. Cette opération se solde par plus de cent morts et l'arrestation de Routskoï et du président du parlement, Rouslan Khasboulatov.

C'est dans ce contexte tendu que se déroule le sommet de Vienne, premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, les 7 et 8 octobre. Boris Eltsine cherche alors leur soutien dans un message adressé au sommet en affirmant le « choix irrévocable des réformes et des transformations démocratiques, conduisant au rapprochement de la Russie avec le Conseil de l'Europe ». En réponse, les trente-deux chefs d'Etat et de

⁸ Résolution (92)27 du Comité des Ministres.

gouvernement présents adoptent une « Déclaration sur la Russie »⁹ pour exprimer leur « solidarité avec ceux qui sont favorables aux réformes sous la direction de Boris Eltsine » et leur « espoir d'une poursuite résolue du processus de démocratisation engagé ».

Les élections législatives qui suivent, en décembre 1993, sous la surveillance de quatorze observateurs du Conseil de l'Europe (des parlementaires de l'Assemblée réunis en « commission *ad hoc*»), sont effectivement considérées comme démocratiques et représentent les premières élections véritablement libres et pluralistes en Russie¹⁰, mais elles sont marquées par la victoire de l'ultranationaliste Vladimir Jirinovski dont le *Parti libéral démocrate* obtient 24% des suffrages. Boris Eltsine est cependant victorieux dans l'adoption, par 60% des électeurs, d'une nouvelle constitution qui renforce le pouvoir présidentiel.

Le 12 septembre 1994, le nouveau Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le suédois Daniel Tarschys se rend à Moscou lors d'une tournée dans les pays candidats (Albanie, Russie, Moldova, Ukraine et Belarus) pour y renforcer le dialogue avec les autorités russes et accélérer le processus d'adhésion. Mais le 7 octobre, six éminents juristes (trois juges à la Cour et trois juristes de la Commission européenne des droits de l'homme), mandatés par l'Assemblée parlementaire pour vérifier la conformité de l'ordre juridique de la Russie avec les normes du Conseil de l'Europe, rendent un rapport négatif¹¹ sur son adhésion.

Ils ont conclu à une non-conformité de cet ordre juridique, car la Russie est le seul Etat qui, lors de l'examen de candidature d'un Etat, ne remplit pas la condition relative au respect de la prééminence du droit. Le principal problème relevé consiste alors dans le fait que les droits garantis par la Constitution russe, notamment la primauté du droit international sur les lois ordinaires, « relevaient davantage de la théorie que de la pratique », et que « le mode de pensée autoritaire traditionnel » était toujours dominant dans l'administration publique. Les rapporteurs de la Commission des questions politiques et de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme demandent alors aux autorités russes un calendrier pour l'adoption d'une série de lois avant l'adhésion, et la ratification d'une série de conventions après l'adhésion.

⁹ Dernier point de la « Déclaration de Vienne » sur le site du gouvernement :

<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/987938821.doc>

¹⁰ Rapport d'information sur les élections législative en Russie de l'Assemblée parlementaire : Document 7038 (1994) de l'Assemblée parlementaire.

Néanmoins, un des observateurs émet une opinion dissidente et considère que ces élections n'étaient « ni libres ni démocratiques » en pointant notamment de nombreuses irrégularités comme l'insuffisance de la période préélectorale, l'inégalité de chance entre partis en lice ou la violation du secret du vote.

¹¹ Document AS/Bur/Russie (1994) de l'Assemblée parlementaire, In : Despina Chatzivassiliou, « L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe », Revue *Cahier de l'Espace Europe*, n°10, 1997 - pp. 31 et 32.

Deux mois plus tard, la guerre déclenchée dans la République caucasienne sécessionniste de Tchétchénie par l'intervention militaire russe à partir de décembre 1994, conduit l'Assemblée parlementaire à suspendre la procédure d'adhésion de la Russie en février 1995. La semaine précédent la suspension, le Conseil de l'Europe a néanmoins reçu une missive signée par les quatre plus importantes autorités russes : le Président, M. Eltsine, le Premier Ministre, M. Tchernomyrdine, le Président du Conseil de la Fédération, M. Choumeïko, et le Président de la Douma, M. Rybkin. Cette lettre, où les dirigeants font part des progrès accomplis et ceux qui restent à accomplir, prouve toute l'importance que la Russie attache à l'adhésion au Conseil de l'Europe. Pour Ivan Volodin, conseiller juridique de la Russie auprès du Conseil de l'Europe, ce fort intérêt est surtout lié à la période électorale et à la recherche d'une légitimité sur la scène interne et internationale :

« Le contexte interne à la Russie, avec les élections présidentielles prévues pour 1996, a été déterminant dans la volonté d'adhésion. Boris Eltsine, qui craignait une revanche des communistes aux élections, voulait montrer aux Russes que toute l'Europe, par le biais du Conseil de l'Europe, reconnaissait la Russie comme une grande démocratie européenne. »¹²

Suite aux récessions économiques et à l'impopularité croissante de la guerre en Tchétchénie au fur et à mesure de son enlisement, la côte de popularité de Boris Eltsine était au plus bas en 1995. C'est dans ce contexte difficile que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe décide de suspendre¹³ pour une durée indéterminée la procédure d'adhésion de la Russie en considérant que les moyens employés en Tchétchénie constituent une violation de ses obligations internationales. Mais en même temps, elle privilégie le dialogue par le biais des parlementaires russes en décidant de ne pas retirer le statut d'« invité spécial » à la Douma. Pour Mme Despina Chatzivassiliou, alors co-secrétaire de la Commission juridique et droits de l'homme, l'Assemblée « tendait la main à la Russie tout en la critiquant. [...] Il ressortait clairement lors du débat que personne ne voulait fermer définitivement la porte à la Russie. »¹⁴.

La procédure d'adhésion reprend donc rapidement, dès septembre 1995, soit huit mois après sa suspension, suite à une visite à Moscou et à Grozny, durant l'été, des trois rapporteurs¹⁵ des commissions des questions politiques, juridiques et des relations avec les pays non membres. Ceux-ci rencontrent alors les principaux belligérants du conflit en

¹² Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

¹³ Résolution 1055 (1995) de l'Assemblée parlementaire.

¹⁴ Despina Chatzivassiliou, « L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe », op. cit. – p.37.

¹⁵ Ces trois rapporteurs sont le parlementaire suisse M. Mühlemann pour les questions politiques, allemand M. Bindig pour les questions juridiques, et britannique M. Atkinson pour les relations avec les Etats non membres.

Tchéchénie et organisent même une entrevue entre le commandant des troupes russes, le général Romanov, et le chef d'état-major tchéchène, le général Mashkadov.

La décision de l'Assemblée de rouvrir la procédure peut surprendre et paraître prématurée, puisque la guerre en Tchéchénie battait encore son plein¹⁶, malgré un accord de paix signé le 30 juillet 1995, et aussitôt violé par les parties en présence. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme souhaite d'ailleurs retourner en Russie pour vérifier sur le terrain l'application des engagements qu'avaient pris les autorités russes. Mais la majorité des parlementaires de l'Assemblée vote contre, afin de ne pas retarder la procédure d'adhésion de la Russie par de nouvelles investigations, et renforcer ainsi le camp des réformateurs d'Eltsine avant les élections législatives de décembre 1995 et présidentielles de juin 1996. Une pression d'autant plus forte que toutes les grandes compagnies financières occidentales présentes en Russie sont alors engagées aux côtés des réformateurs.

Les élections législatives du 17 décembre 1995 ont donc été particulièrement surveillées et furent considérées comme respectant les critères démocratiques par la Commission *ad hoc* de l'Assemblée parlementaire. Mais elles inquiètent une nouvelle fois la communauté internationale et le Conseil de l'Europe, car elles entérinent la victoire des communistes et des ultranationalistes. Ces deux camps gagnent beaucoup de terrain sur les forces démocratiques par rapport aux élections de 1993, en totalisant 55% des voix exprimées.

C'est néanmoins dans ce climat de grande incertitude remettant en cause le processus de réforme démocratique, avec la possibilité d'un retour, par les élections démocratiques, à un régime communiste, voire ultranationaliste, que l'Assemblée parlementaire donne son feu vert à l'adhésion le 25 janvier 1996. Pourtant, la conclusion du rapporteur de la Commission juridique, M. Bindig, était claire : « La Russie ne peut être considérée comme un Etat de droit. ». Mais il se prononce pour l'adhésion en évoquant la nécessité d'accorder un « crédit de confiance » à la Russie et en estimant que :

« [...] l'adhésion pourrait par elle-même contribuer à créer des conditions conformes aux normes de l'Organisation, d'une part par le biais des engagements pris par la Russie et la procédure de surveillance qui suit, et d'autre part, par la jurisprudence contraignante de la Cour européenne des droits de l'homme. »¹⁷

Les deux autres rapporteurs, M. Mühlemann et M. Atkinson, pour les questions politiques et pour les relations avec les Etats non membres, se prononcent également en

¹⁶ Le conflit ne prendra véritablement fin qu'en août 1996 entérinant une quasi-défaite de la Russie.

¹⁷ Document 7463 (1996) de l'Assemblée parlementaire.

faveur de l'adhésion¹⁸. Après présentation des rapports et des avis rendus par les rapporteurs, les débats sont particulièrement vifs au sein de l'Assemblée, où l'actualité du conflit tchétchène prédomine, ainsi que les conséquences de l'adhésion pour le Conseil de l'Europe ou celles d'un refus éventuel de la Russie. Une grande majorité de parlementaires votent finalement pour l'adhésion de la Russie avec 164 voix, contre 35 refus et 15 abstentions. Cet avis favorable¹⁹ est cependant assorti de trois séries d'engagements pris par la Russie.

Le Comité des Ministres entérine donc cet avis le 28 février 1996 en faisant de la Fédération de Russie le 39^{ème} Etat membre du Conseil de l'Europe. Quels sont les intérêts et les risques d'une telle adhésion pour le Conseil de l'Europe ?

2 – La volonté du Conseil de l'Europe de représenter la « Grande Europe » malgré les risques pour sa crédibilité.

2.1 Pourquoi les parlementaires de l'Assemblée ont-ils pris cette décision ?

Les débats²⁰ au sein de l'Assemblée parlementaire sur l'adhésion de la Russie sont riches d'arguments et de représentations sur cet Etat. Les arguments les plus répandus en faveur de l'adhésion sont des arguments *a contrario*, principalement basés sur la crainte des conséquences d'un refus de la Russie. Ces conséquences, pour la majorité des parlementaires, seraient un isolement de la Russie, la création d'un nouveau rideau de fer et une montée des nationalismes, qui aggraveraient un contexte déjà difficile avec les problèmes économiques et les défaites militaires de la Russie. Cette Russie serait alors plus agressive et dangereuse pour ses voisins, et donc pour la sécurité de l'Europe toute entière. C'est avec cette représentation négative sur la « menace » que deviendrait la Russie si on lui refusait l'adhésion, que les parlementaires ont tenté de se convaincre mutuellement du bien fondé de l'adhésion.

Les représentants russes, présents dans l'hémicycle, ont également fait le maximum pour persuader les parlementaires hésitants. Tous les parlementaires russes, des réformistes démocrates aux communistes, se sont prononcés en faveur de l'adhésion, exceptés les ultranationalistes représentés par Jirinovski. Les démocrates mirent l'accent sur la solidarité

¹⁸ Document 7443 (1996) de l'Assemblée parlementaire.

¹⁹ Avis n°193 (1996) de l'Assemblée parlementaire.

²⁰ Ces débats sont analysés en détail par Despina Chatzivassiliou, « L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe », op. cit. – pp.47 à 49. Docteur en droit, Mme Chatzivassiliou, est co-secrétaire de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme à l'Assemblée parlementaire lors de l'adhésion de la Russie. Elle est, depuis 2007, Chef du secrétariat de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire.

que l'Europe devait montrer à l'égard des Russes et sur les libertés qui leur seraient pour la première fois garanties. Ils insistèrent, comme les parlementaires des Etats membres avant eux, sur les conséquences qu'entraînerait un refus de la Russie, qui renforcerait le camp des intégristes. Même le Président Eltsine, dans une déclaration écrite à l'Assemblée, estime qu'un refus de la Russie constituerait un soutien au régime indépendantiste de Doudaïev en Tchétchénie. L'un des plus fervents défenseurs des droits de l'homme en Russie, M. Sergueï Kovalev²¹, a également lancé un appel pour soutenir l'adhésion sous conditions.

Pour Jean-Pierre Massias, professeur de droit public, le paradoxe repose sur le fait que, malgré la situation déplorable concernant les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, la candidature de la Russie soit finalement acceptée par les parlementaires :

« [...] au nom d'une double argumentation combinant pragmatisme géopolitique et espérance démocratique. En effet, la majorité des intervenants a appuyé la candidature de la Russie en évoquant les intérêts de l'Europe et l'impossibilité de marginaliser un Etat aussi important, dont les racines européennes étaient censées « attirer » la Russie vers les valeurs occidentales. »²²

Quelles ont donc été les conséquences de ce « pragmatisme géopolitique » et de cette « espérance démocratique » pour la crédibilité immédiate du Conseil de l'Europe ?

2.2 La « grande Europe » Vs les droits de l'homme ?

L'adhésion de la Fédération de Russie permet au Conseil de l'Europe de représenter ce que l'organisation appelle dans sa communication la « grande Europe ». Celle-ci est bien plus étendue que l'Europe « de l'Atlantique à l'Oural » telle que l'avait définie le Général De Gaulle, puisqu'elle s'étend sur la façade orientale jusqu'à Vladivostok, c'est-à-dire « de l'Atlantique au Pacifique ». La superficie de la Russie étant trois fois plus étendue que la superficie totale de tous les autres pays membres du Conseil réunis, le territoire du Conseil de l'Europe augmente de 6,3 à 23,3 millions de km². Sa population, avec 148 millions de personnes supplémentaire, augmente peu en regard de sa surface. Le Conseil compte alors 788 millions d'individus qui bénéficient théoriquement de la protection juridique de la

²¹ Sergueï Kovalev milite pour la défense des droits de l'homme, d'abord en URSS puis en Russie depuis la fin des années 1960. Déporté au Goulag, puis exilé dans les années 1970, il est, depuis la *perestroïka*, l'un des fondateurs de l'ONG russe *Memorial* de défense des droits de l'homme et a été élu plusieurs fois député à la Douma. Il s'est également fermement engagé contre la guerre en Tchétchénie.

²² Jean-Pierre Massias, « La Russie et le Conseil de l'Europe : dix ans pour rien ? », Programme de recherche Russie/NEI de l'IFRI, Collection électronique *Russie.Nei.Visions* n°15, janvier 2007 – p.6.

Convention européenne des droits de l'homme, soit une augmentation de 23%. Comparativement à son gain de superficie et de population, le budget de l'organisation n'augmente que de 12,8% en raison du très faible PIB par habitant de la Russie lors de son adhésion (Chapitre I).

Avec la pleine intégration de la Russie, le Conseil de l'Europe devient une organisation « paneuropéenne » et ses intérêts sont donc de représenter tous les Européens et de renforcer ainsi son rôle politique, comme l'explique le délégué français à l'Assemblée, M. Lipkowski :

« [...] L'entrée de la Russie donnera à notre organisation un nouvel élan et une grande autorité, nous serons la seule organisation paneuropéenne et nous serons le forum de dialogue incluant tous les pays d'un continent européen que nous aurons enfin réconcilié avec lui-même. »²³

Cet argument est également celui des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil, qui s'étaient montrés très favorables à l'adhésion, sans critiquer la situation de la Russie, pour des raisons évidente de *realpolitik* envers le plus grand fournisseur d'énergie de l'Europe, même si la Russie n'a pas officiellement usé de chantage énergétique envers les Etats membres du Conseil. Pour de nombreux journalistes, le Conseil de l'Europe a suivi aveuglément la volonté de ses Etats membres et perdu toute crédibilité. M. Marcel Scotto, journaliste au *Monde* spécialiste des questions européennes, estime que l'organisation aurait dû être bien plus exigeante envers la Russie :

« Concernant l'adhésion de la Russie, si le Conseil de l'Europe avait placé la barre très haut, il y aurait eu un vrai débat pendant des mois et tout le monde s'y serait intéressé. Mais au lieu de faire durer le processus et le tourner en affaire politique, le Conseil de l'Europe leur a donné l'adhésion en trois minutes, car les fonctionnaires et parlementaires étaient trop contents d'accueillir la Russie pour se différencier de l'Union européenne. Ils se croient être la « grande Europe », mais ce ne sont que des mots qui ne vont pas au-delà de l'enceinte du Conseil de l'Europe. »²⁴

Pour M. Scotto, les débats pourtant riches en arguments sur l'adhésion de la Russie au sein de l'Assemblée en janvier 1996, n'étaient pas suffisant compte tenu de l'enjeu. Cet avis concernant une adhésion « prématurée » de la Russie est largement partagé par l'ensemble de la presse. Les titres des articles de journaux sur l'adhésion de la Russie sont sarcastiques, autant dans la presse nationale que régionale : « L'Europe ménage une place à la Russie malgré la crise tchéchène » *Libération* du 26 janvier 1996 ; « Adhésion en trompe-l'œil : la Russie au Conseil de l'Europe » *Sud Ouest* du 27 janvier ; « Strasbourg adopte Moscou » *La*

²³ Compte-rendu des débats à l'Assemblée parlementaire, *In* : Jean-Pierre Massias, op. cit. – p.6.

²⁴ Entretien avec M. Marcel Scotto le 7 novembre 2005 à Paris, op. cit.

Croix du 27 janvier ; « Couloisses de Strasbourg : les remords du Conseil de l'Europe » *Libération* du 30 janvier ; « Moscou ne semble pas prêt à respecter les exigences du Conseil de l'Europe » *Le Monde* du 30 janvier ; « Droits de l'homme contre devoirs d'Europe » *Sud Ouest* du 2 février ; « La Russie au Conseil de l'Europe : une concession à la realpolitik ? » *Le Monde* du 7 février ; « Le Conseil de l'Europe face au défi russe » *Dernières Nouvelles d'Alsace* du 29 février.

Le Conseil de l'Europe réagit le jour même de l'adhésion au pessimisme ou au scepticisme de la presse vis-à-vis de sa propre crédibilité par la voix de son Secrétaire Général, M. Daniel Tarschys, dans une déclaration au Comité des Ministres :

« Je pense que nous devons être conscients de nous trouver devant un énorme problème de crédibilité. Les réactions de la presse à travers l'Europe aux décisions de l'Assemblée le montrent clairement. Elles ne sont guère enthousiastes et elles sont même parfois tout à fait sceptiques. Si nous voulons vraiment promouvoir le changement en Russie et ne pas fermer les yeux sur les difficultés très graves que rencontre ce pays, qui ont été bien analysées et parfois même atténuées dans les différents documents de l'Assemblée, nous devons agir avec beaucoup de détermination pour renforcer à la fois notre système de contrôle et notre système de soutien au processus de réforme. »²⁵

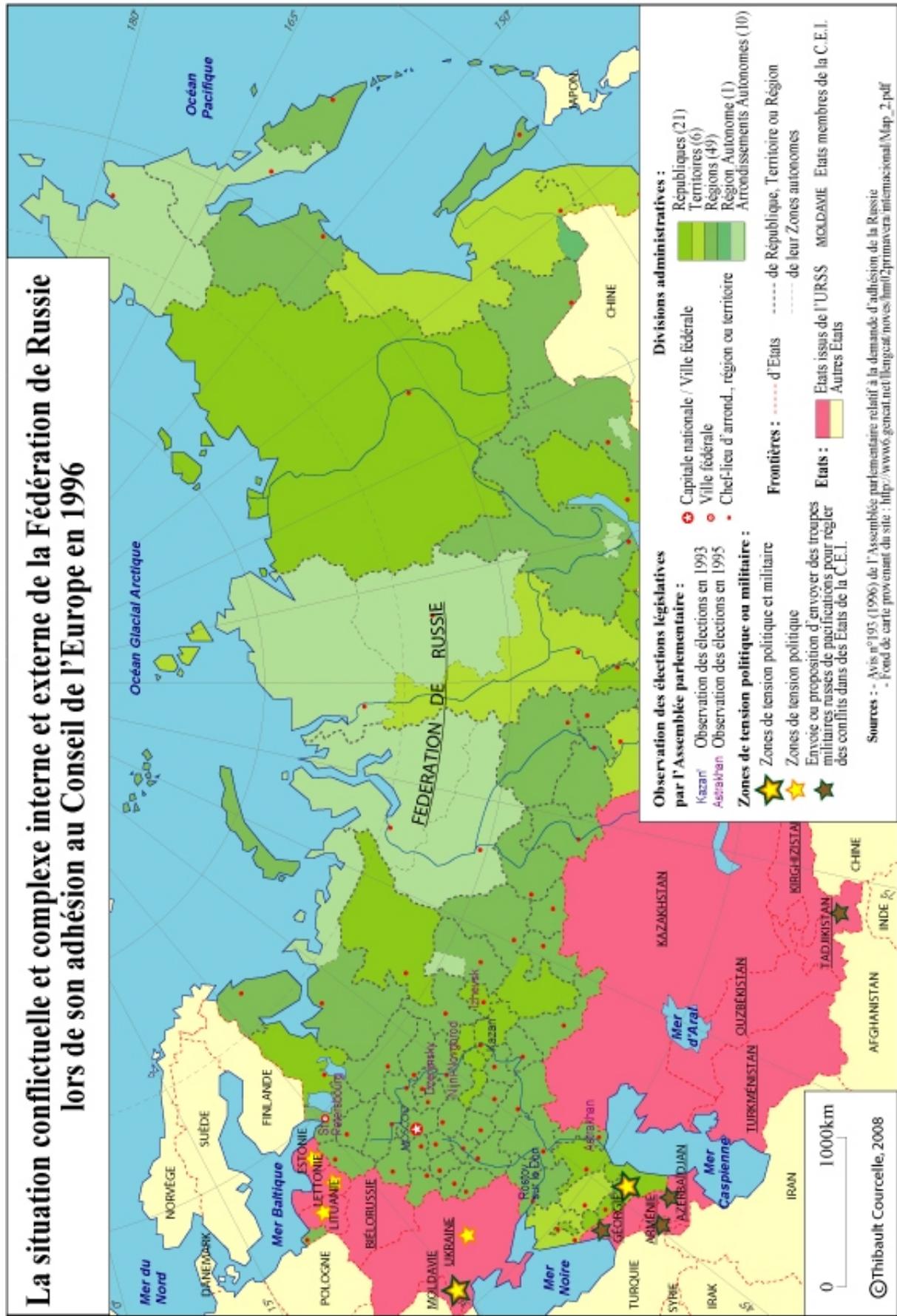
Cette déclaration de M. Tarschys est très instructive, car il reconnaît explicitement que l'Assemblée a « atténué », dans ces documents, des difficultés très graves en Russie, documents sur lesquels elle s'est basée pour donner son feu vert à l'adhésion. Cet aveu prouve que les critères ont été abaissés et que la barre, pour reprendre les propos de M. Scotto, n'avait pas été placée très haut. Ces difficultés sont liées au contexte politique interne à la Russie (conflit en Tchétchénie et administration complexe des territoires) et externe (pression politique et militaire de la Russie sur ses Etats voisins issus de l'URSS) **[Voir Carte]**.

L'Assemblée parlementaire avait d'ailleurs pris soin, dans la rédaction de son avis favorable à l'adhésion, d'estimer que la Russie « sera capable dans un avenir proche de se conformer aux dispositions de l'article 3 »²⁶ du Statut concernant la prééminence du droit. L'utilisation du futur dans la rédaction est une première, puisque normalement, pour qu'un Etat puisse adhérer, il doit au préalable être capable de se conformer à cet article. La Russie bénéficie donc, plus que tout autre Etat membre, de grandes largesses de la part du Conseil de l'Europe.

²⁵ Daniel Tarschys, « L'adhésion de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe : une décision historique », *In : Europe : invention et nécessité*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 – p.60.

²⁶ Avis n°193 (1996) de l'Assemblée parlementaire, op.cit.

La situation conflictuelle et complexe interne et externe de la Fédération de Russie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe en 1996



Néanmoins, si les critères normatifs des valeurs du Conseil de l'Europe n'ont pas été respectés au moment de l'adhésion, toute une liste de trente-sept engagements, bien plus longue que pour toutes les adhésions précédentes, a été formulée dans son avis²⁷ par l'Assemblée parlementaire et acceptée par la Russie au moment de l'adhésion. Dans ces engagements figurent principalement, dans un délai d'un an, l'obligation de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de requête individuelle, ainsi que la Convention européenne pour la prévention de la torture, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Charte européenne de l'autonomie locale, et dans un délai de trois ans, d'abolir la peine de mort. Bien d'autres engagements, plus politiques que juridiques, sont également pris mais sans délais précis, comme celui de régler les différends internationaux et internes par des moyens pacifiques en rejetant résolument toute menace d'employer la force contre ses voisins, et de régler les différends qui subsistent en matière de frontières selon les principes du droit international.

L'adhésion de la Fédération de Russie n'a donc pas été simple pour le Conseil de l'Europe. Mais pouvait-il en être autrement avec un Etat issu d'une ancienne superpuissance qui conserve des atouts considérables ? Toujours est-il que, malgré les profondes lacunes démocratiques de la Russie au moment de son adhésion et le manque de moyens politiques et financiers de la part des Etats membres du Conseil de l'Europe, la Russie est entrée comme membre de plein droit dans l'organisation à partir de 1996. Douze ans plus tard, il convient de dresser un bilan de cette adhésion. La Russie a-t-elle respecté ses engagements approuvés lors de l'adhésion ? L'adhésion a-t-elle eu une influence sur le comportement des autorités russes ? A-t-elle renforcé les valeurs prônées par le Conseil de l'Europe en Russie ? Quelle est l'évolution des relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe ?

²⁷ Avis n°193 (1996) de l'Assemblée parlementaire, op.cit.

II – Les difficiles relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe.

C'est donc par un « crédit de confiance » accordé à un Etat en situation de démocratisation « en devenir », et pour éviter son isolement, que la Russie a pu adhérer le 28 février 1996 au Conseil de l'Europe, six mois avant la fin effective du conflit en Tchétchénie. Mais l'adhésion, loin d'avoir facilité les relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe, les a plutôt envenimées. Si le Conseil de l'Europe estime avoir gagné un droit de regard sur la situation interne à la Russie, notamment pour surveiller le respect de ses obligations et de ses engagements sur le terrain, la Russie voit d'un très mauvais œil cette surveillance continue et les critiques dont elle fait régulièrement l'objet.

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en 1999, et sa volonté d'en finir avec le « problème tchétchène » en reprenant les hostilités, provoque une crise au sein du Conseil de l'Europe sur la capacité de l'organisation à diffuser et faire respecter sur le terrain ses valeurs de droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit. Comment rester le garant des droits de l'homme lorsqu'un des principaux Etats membres les bafouent ? De quels moyens dispose l'organisation pour agir ? Le Conseil de l'Europe a-t-il perdu toute crédibilité dans ce conflit ?

La guerre en Tchétchénie a considérablement détérioré les relations entre le Conseil de l'Europe et la Russie, au point que celle-ci conteste de plus en plus fréquemment la crédibilité de l'organisation en général et de son « droit d'ingérence ». Deux affaires sont également emblématiques de ces mauvaises relations et méritent une analyse approfondie : *l'affaire Ilaşcu et autres contre Moldova et Russie* à la Cour européenne des droits de l'homme et le rapport rendu par la Commission de suivi sur la Russie en 2005.

1 – Le conflit tchétchène empoisonne les relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe.

1.1 D'un conflit à l'autre. Le Conseil de l'Europe, acteur ou simple observateur ?

Deux mois seulement après l'adhésion de la Russie, l'Assemblée parlementaire tient un débat d'urgence sur la situation en Tchétchénie. Elle dresse un premier bilan qui établit une aggravation du conflit post-adhésion et déplore un manquement de la Russie à ses

engagements. Une résolution²⁸ envers la Russie est adoptée pour condamner « l'utilisation sans discrimination et disproportionnée de la force par l'armée russe, notamment contre la population civile », ainsi qu'une directive²⁹ pour créer une Commission *ad hoc* afin de vérifier sur le terrain le respect par la Russie de ses engagements, notamment l'application d'un cessez-le-feu. Cette commission s'est rendu à Moscou et Grozny à trois reprises entre mai et août 1996 et a rencontré séparément les différents belligérants, notamment le Général russe Alexandre Lebed et le chef d'Etat-major des rebelles, Aslan Maskhadov, mais a échoué à organiser une audition commune. Fin août, le conflit prend fin avec la quasi-défaite de la Russie qui retire ses troupes armées et signe des accords de paix à Khassaviourt entre Eltsine et Maskhadov, concédant à la Tchétchénie une importante autonomie assortie de la promesse d'un référendum sur l'indépendance en 2001. Cette première guerre de Tchétchénie aura fait près de 50 000 morts, la plupart civils, et 200 000 réfugiés dans les républiques voisines³⁰.

La trêve ne durera que trois ans, intervalle durant lequel la Russie plonge dans une profonde récession économique. Aslan Maskhadov est élu démocratiquement président de Tchétchénie en 1997, dans une élection observée par l'OSCE et le Conseil de l'Europe. En août 1999, Boris Eltsine nomme un nouveau Premier ministre : Vladimir Poutine. En septembre se produit une vague d'attentats imputés à différents groupes terroristes tchétchènes faisant près de 300 morts, ainsi que des incursions des chefs de guerre tchétchènes Chamil Bassaev et Ibn Al Khattab au Daguestan pour y établir une république islamique. M. Poutine lance alors une contre-offensive de l'armée russe sur le Daguestan afin de « restaurer l'ordre fédéral constitutionnel », qu'il poursuit en Tchétchénie. Il bénéficie de l'appui de l'opinion publique russe, conditionnée par le traitement médiatique des attentats.

Contrairement aux autres organisations internationales, le Conseil de l'Europe se mobilise rapidement. L'Assemblée parlementaire adopte en urgence une résolution³¹ en novembre 1999, où elle s'en prend à la fois aux islamistes en leur demandant de ne plus appliquer la charia et de relâcher tous leurs otages, ainsi qu'aux autorités russes en les sommant de ne plus s'en prendre aux populations civiles et d'instaurer un cessez-le-feu immédiat. De son côté, le nouveau Secrétaire Général, l'autrichien Walter Schwimmer, demande des explications à la Russie sur la mise en œuvre effective de la CEDH. Le Commissaire aux droits de l'homme, nouvellement créé par les chefs d'Etats et de

²⁸ Résolution 1086 (1996) de l'Assemblée parlementaire.

²⁹ Directive n°520 (1996) de l'Assemblée parlementaire.

³⁰ Michèle Henry, *Tchéchénie : la réaction du Conseil de l'Europe face à la Russie*, Paris : Editions l'Harmattan, Collection Inter-national, 2004 – p.12.

³¹ Résolution 1201 (1999) de l'Assemblée parlementaire, *Conflit en Tchétchénie*.

gouvernement (Chapitre III), l'Espagnol M. Alvaro Gil-Robles, se rend sur place en plein conflit (Tchéchénie, Daguestan et Ingouchie) du 7 au 10 décembre, pour sa première visite d'Etat. Dans son rapport au Comité des Ministres, il apporte une caution morale aux autorités russes sous condition qu'elles ne s'en prennent pas aux populations civiles :

« [...] personne ne saurait raisonnablement contester que la Fédération de Russie a le droit de défendre son intégrité territoriale, ni qu'elle a le droit, voire le devoir de poursuivre sur son propre territoire des bandes fanatiques décidées à combattre par la force des armes l'ordre fédéral russe démocratiquement établi. En effet, l'unique question sujette à divergence est celle de savoir quels sont les moyens appropriés et licites pour combattre ces groupes armés retranchés dans des agglomérations habitées également par une population civile victime du conflit et prise en otage. »³²

Le gouvernement russe est pleinement satisfait par cette prise de position en plein siège et bombardements de la ville de Grozny. Alors que l'Assemblée parlementaire doit se prononcer sur une suspension du droit de vote de la délégation russe pour sanctionner la Russie, le ministre des Affaires étrangères russe, Igor Ivanov, est invité à défendre les positions des autorités russes. Celui-ci plaide la cause de l'offensive, délibérément appelée « opération anti-terroriste » et non « conflit », pour éviter toute négociation politique avec les Tchétchènes. Les parlementaires, bien qu'ils considèrent être confrontés à un véritable « conflit » ou même à une « guerre », sont cependant sensibles aux arguments d'Ivanov et renoncent, par 83 voix contre 73, à sanctionner la Russie pour n'adopter qu'une recommandation³³ l'appelant à se mettre en conformité avec ses engagements internationaux.

La capitale tchéchéne tombe en février 2000. Ce succès militaire rapide apporte une très grande popularité à Vladimir Poutine, élu Président de la Russie dès le premier tour des élections présidentielles en mars avec près de 53% des suffrages. Il installe donc une administration locale pro-russe en Tchétchénie sous la direction de l'ancien mufti Kadyrov.

Le bilan humain de cette seconde guerre est plus important que celui de la première avec plusieurs dizaines de milliers de disparus suite aux « opérations de nettoyage » menées par l'armée russe, ainsi que de nombreux cas de torture commis par des combattants tchéchènes sur des soldats russes prisonniers. Si le conflit de forte intensité a rapidement cessé, de nombreux combats se sont néanmoins poursuivis dans les zones montagneuses du sud de la Tchétchénie où des poches de résistance se sont réorganisées, et dans les plaines, où des milices proches du pouvoir pro-russe maintiennent l'ordre tout en faisant régner la terreur sur les populations civiles avec notamment de nombreuses disparitions.

³² CommDH(1999)1 du Commissaire aux droits de l'homme : <http://www.coe.int/t/commissioner>

³³ Recommandation 1144 (2000) de l'Assemblée parlementaire.

Durant tout le mois de février, l'armée russe a organisé un blocus total de la ville de Grozny, en interdisant l'accès aux organisations d'aide humanitaire et aux journalistes, afin de la « nettoyer » des derniers combattants tchéchènes. Dans ce contexte, seul le Commissaire aux droits de l'homme, Alvaro Gil-Robles, a pu s'y rendre du 24 au 29 février, puis le Comité de prévention de la torture (CPT) du 26 février au 4 mars, mais en étant très encadrés par les autorités russes, ce qui pose un problème de crédibilité de ces visites relevé par la presse : « La capitale tchéchène « nettoyée » avant l'arrivée d'un émissaire du Conseil de l'Europe » *Le Monde* du 28 février, « Visite très guidée à Grozny » *Libération* du 29 février. Pourquoi les autorités russes autorisent-elles des visites contraignantes d'organes du Conseil de l'Europe ? Afin de donner une meilleure image de sa gestion du conflit sur la scène internationale :

« Les autorités russes ont toujours été très conscientes et soucieuses de l'image qu'elles donnaient en Occident, et ont tenté de médiatiser la venue d'une structure comme le CPT, au style très mesuré et équilibré, car une telle visite constituait une sorte de façade aux yeux des pays occidentaux. »³⁴

Cette « façade » n'est cependant pas suffisante pour l'Assemblée parlementaire, qui, lors de sa session d'avril, déplore l'absence de suivi effectif à sa recommandation précédente sur la Tchétchénie et vote, contre toute attente³⁵ avec 78 voix contre 69, pour une suspension du droit de vote de la délégation russe. Le retentissement politique et médiatique de cette mesure est extrêmement fort, car c'est la première sanction prise par une organisation internationale contre la Russie dans ce conflit. L'Assemblée ose même demander au Comité des Ministres d'engager une procédure d'exclusion de la Russie et aux Etats membres de porter des plaintes interétatiques contre la Russie au niveau de la Cour EDH. Toute la presse admire aussitôt cette audace et qualifie cette mesure d'« historique » les 7 et 8 avril 2000 : « L'Europe punit Moscou » en Une du *Figaro*, « Les Russes au ban du Conseil de l'Europe » *Le Figaro*, « Le Conseil de l'Europe condamne les exactions russes en Tchétchénie », *Le Monde*, « Le Conseil de l'Europe propose de suspendre la Russie » *Libération*.

La délégation russe quitte immédiatement l'Assemblée parlementaire en signe de protestation et les autorités russes dénoncent aussitôt cette sanction. La presse en Russie est également consternée comme l'indiquent les grands titres³⁶ : « Humiliation inacceptable », « Erreur historique », « Nouvelle guerre froide ». Une première crise s'ouvre alors entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. L'organe exécutif, plus sensible aux

³⁴ Michèle Henry, *Tchéchénie : la réaction du Conseil de l'Europe face à la Russie*, op. cit. – p.38.

³⁵ Le jour du vote le 6 avril, *La Croix* avait d'ailleurs titré « Tchétchénie. Le Conseil de l'Europe hésite à sanctionner. L'Assemblée devrait accorder un nouveau délai à Moscou pour se conformer à ses obligations ».

³⁶ Relevés par *Le Figaro*, « Russie : « l'humiliation » de Strasbourg », le 8 avril 2000.

considérations de *realpolitik*, choisit de ne pas engager la moindre procédure contre la Russie, une position dénoncée par le président de l'Assemblée, Lord Russell-Johnston :

« Le Comité des Ministres avait envoyé à la Russie deux signaux malvenus. D'abord, il avait précisé qu'aucun texte sur la Tchétchénie ne serait adopté sans l'aval de la Russie. Ensuite, il avait exclu par avance l'éventualité de sanctions. »³⁷

Dès lors, sans le soutien du Comité des Ministres, organe exécutif et politique du Conseil de l'Europe, toute pression efficace sur les autorités russes ne peut véritablement s'exercer. Ceci explique que malgré l'absence d'une amélioration significative de la situation sur le terrain en Tchétchénie, l'Assemblée choisit de restaurer le droit de vote à la délégation russe en janvier 2001, avec une large majorité de 88 voix contre 20³⁸.

Cette décision est vivement critiquée par les ONG. L'ONG russe *Memorial* considère que l'Assemblée porte désormais une part de responsabilité dans les violations des droits de l'homme commises en Tchétchénie. La presse européenne n'est pas en reste et estime que l'Assemblée s'est complètement décrédibilisée. Les grands titres du 26 janvier 2001 sont particulièrement éloquentes : « Le Conseil de l'Europe capitule devant la Russie » *Libération*, « La Russie réhabilitée au Conseil de l'Europe » *Le Figaro*. Le Président de l'Assemblée parlementaire tente alors de justifier cette position dans une tribune au *Monde* parue le 6 février : « Non, nous n'avons pas trahi la cause tchétchène ». Il y accuse d'inaction les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'OSCE et l'UE, et souhaite, par la restauration du droit de vote, donner une nouvelle chance à la Russie. Les principales ONG de défense des droits de l'homme contrent vigoureusement cette justification dans *Le Monde* du 21 février : « Tchétchénie : un silence complice et criminel ».

Pour Catherine Lalumière, Secrétaire Générale de 1989 à 1994, les Etats membres n'ont pas apporté le soutien nécessaire au Conseil de l'Europe, pour qu'il ait une véritable influence sur la Russie :

« L'entrée de la Russie était inscrite dans l'évolution normale du Conseil de l'Europe, c'était plutôt dans la nature des choses car la Russie a été et est un grand pays européen, mais personnellement, j'y avais mis deux conditions qui n'ont pas été totalement satisfaites.

La première condition était que le Conseil de l'Europe ait les moyens financiers de s'élargir à cet immense pays, et la deuxième, qu'il ait des moyens politiques, soit un soutien politique des gouvernements des Etats membres. Faire rentrer la Russie sans avoir ce soutien politique, notamment à cause de l'énorme indulgence de certains gouvernements, c'était condamner le Conseil de l'Europe à ne pas avoir la moindre influence sur la Russie. »³⁹

³⁷ Lord Russell-Johnston, « L'intolérable attitude de la Russie », *Le Monde* du 7 juin 2000.

³⁸ Résolution n°1241 (2001) de l'Assemblée parlementaire.

³⁹ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris.

Mme Lalumière dénonce donc le manque d'investissements et de pressions des Etats membres sur cet Etat, pour qu'il respecte ses engagements et ses obligations. La Tchétchénie n'est alors plus qu'une « zone de non droit »⁴⁰, selon plusieurs parlementaires de l'Assemblée, où la CEDH ne peut s'appliquer⁴¹, à l'instar d'autres territoires sécessionnistes au sein d'Etats indépendants de l'ex-Union soviétique où l'armée russe est plus ou moins directement impliquée : la Transnistrie en Moldavie, l'Abkhazie en Géorgie ou le Haut-Karabakh en Azerbaïdjan [**Voir carte**].

1.2 Assemblée parlementaire Vs Comité des Ministres.

Malgré son camouflet lié à la restauration du droit de vote à la délégation russe en janvier 2001, la Tchétchénie reste l'une des principales préoccupations de l'Assemblée parlementaire les années suivantes. Toute une série de résolutions⁴² et de recommandations⁴³ (deux par an en moyenne) sont adoptées concernant l'évolution de la situation politique et des droits de l'homme sur le terrain.

Un parlementaire socialiste allemand, M. Rudolf Bindig, membre de l'Assemblée parlementaire de 1996 à 2005, et Vice-président de celle-ci de 2002 à 2005, s'est particulièrement investi dans le dossier tchétchène. C'est lui qui, durant près de dix ans, a mené d'importantes investigations, en tant que membre de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, concernant l'évolution de la situation des droits de l'homme en Tchétchénie.

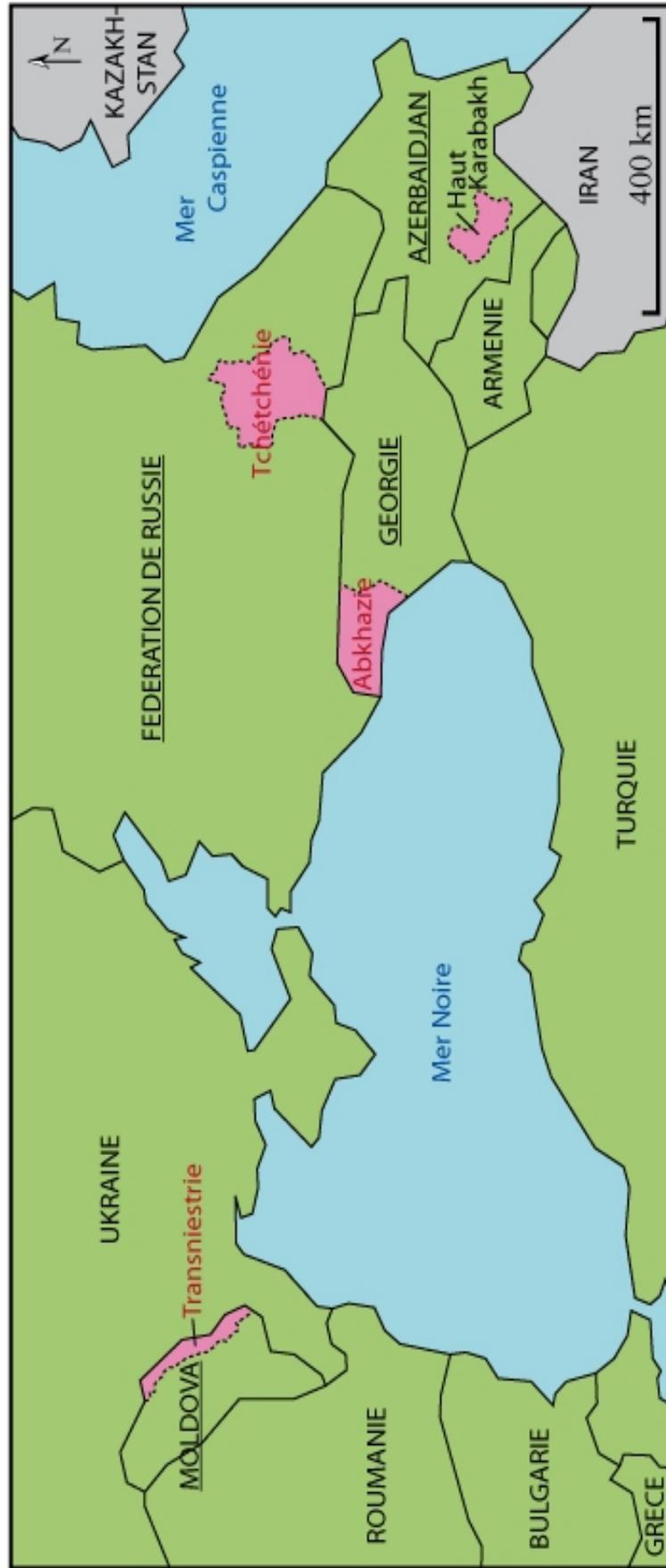
⁴⁰ Document 8993 (2001) de l'Assemblée parlementaire, « Zones de non-droit » sur les territoires des Etats membres du Conseil de l'Europe.

⁴¹ Voir également pour une analyse détaillée du traitement du conflit en Tchétchénie par le Conseil de l'Europe : Arnaud Breillacq, *La Tchétchénie, zone de non droit*, Paris : Editions l'Harmattan, Collection International, 2004 – 156p.

⁴² Résolution 1270 (2002), *Conflit en République tchétchène*. Résolution 1315 (2003), *Evaluation des perspectives de résolution politique du conflit en République tchétchène*. Résolution 1323 (2003), *La situation des droits de l'homme en République tchétchène*. Résolution 1402 (2004), *La situation politique en République tchétchène : mesures visant à accroître la stabilité démocratique conformément aux normes du Conseil de l'Europe*. Résolution 1403 (2004), *Situation des droits de l'homme en République tchétchène*. Résolution 1479 (2006), *Les violations des droits de l'homme en République tchétchène : la responsabilité du Comité des Ministres à l'égard des préoccupations de l'Assemblée*.

⁴³ Recommandation 1499 (2001), *Situation humanitaire des réfugiés et des déplacés internes de Tchétchénie*. Recommandation 1593 (2003), *Evaluation des perspectives de résolution politique du conflit en République tchétchène*. Recommandation 1600 (2003), *La situation des droits de l'homme en République tchétchène*. Recommandation 1679 (2004), *Situation des droits de l'homme en République tchétchène*. Recommandation 1733 (2006), *Violations des droits de l'homme en République tchétchène: la responsabilité du Comité des Ministres vis-à-vis des préoccupations de l'Assemblée*

“Zones de non-droit” sur le territoire d’Etats membres du Conseil de l’Europe selon l’Assemblée parlementaire en 2003



© Thibault Courrelle 2008

Au niveau des Etats :

- Etats membres du Conseil de l’Europe
- GEORGIE** Etats membres ayant une zone de non-droit sur leur territoire
- Etats non membres du Conseil de l’Europe

Au niveau infra-étatique :

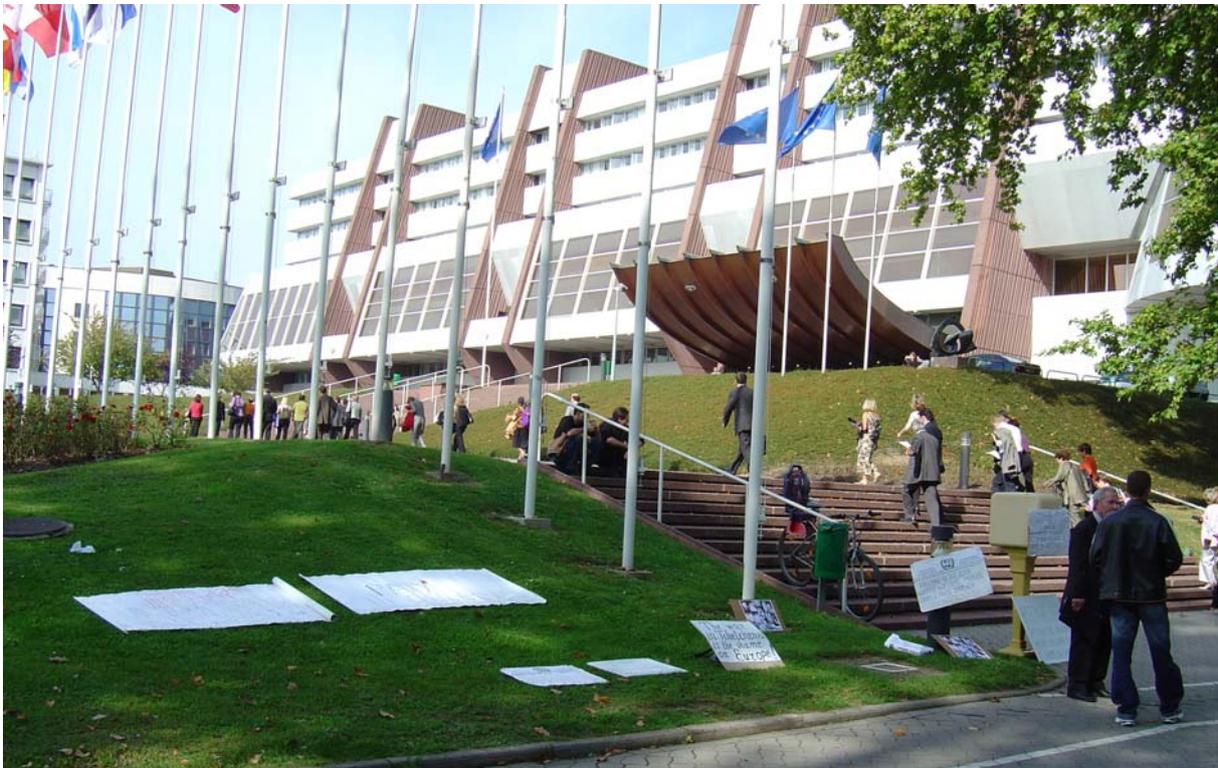
- Zones de non-droit où la Convention européenne des droits de l’homme ne peut pas être appliquée
- Transnistrie** Présence de l’armée russe et aide militaire sur le territoire

Sources : Document 8993 (2001) de l’Assemblée parlementaire : “Zones de non-droit” sur le territoire des Etats membres du Conseil de l’Europe.
Document 9730 (2003) de l’Assemblée parlementaire : Zones où la Convention européenne des droits de l’homme ne peut pas être appliquée
Recommandation 1606 (2003) de l’Assemblée parlementaire.

Chacun des rapports de M. Bindig a été débattu au sein de l'Assemblée parlementaire et a été à l'origine de l'adoption de résolutions sur la prise de position de l'Assemblée dans le conflit, et de recommandations au Comité des Ministres.

Chaque débat à l'Assemblée parlementaire sur la situation en Tchétchénie, pour avoir assisté à l'un d'eux en octobre 2004, suscite une grande effervescence à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du Conseil de l'Europe. A l'extérieur, plusieurs dizaines de réfugiés politiques tchétchènes ou de militants en faveur des droits de l'homme en Tchétchénie, manifestent devant le Palais de l'Europe pour tenter d'alerter l'opinion publique, les médias, mais également les parlementaires qui se rendent à l'Assemblée, sur les violations quotidiennes des droits de l'homme qui, selon eux, ont toujours lieu à grande échelle en Tchétchénie.





Photos © Thibault Courcelle

Manifestations tchéchènes devant le Conseil de l'Europe lors du débat par l'Assemblée parlementaire sur le rapport de M. Bindig concernant la situation des droits de l'homme en Tchétchénie, les 6 et 7 octobre 2004.

Sur les banderoles et pancartes sont inscrits des slogans simples : « Staline 1954 = déportation, Poutine 2004 = génocide », « Paix en Tchétchénie », « Nous ne sommes pas des terroristes ! », « The war in Tchetchenia is the shame on Europe ». Ils font part du grand désarroi de la population tchéchène exsangue et fatiguée après plusieurs années de conflits, ainsi que du sentiment d'abandon de la part des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe. M. Saïd-Emin Ibragimov⁴⁴, président de l'association *Paix et droits de*

⁴⁴ M. Ibragimov est le manifestant qui tient le parapluie européen.

l'homme en Tchétchénie et ancien ministre tchétchène de l'information, conteste la situation décrite dans les rapports de l'Assemblée parlementaire, qu'il estime trop peu représentative de la réalité :

« Quand les représentants européens viennent en Tchétchénie évaluer la situation, les autorités russes les emmènent là où c'est à peu près calme. Ces visites sont complètement artificielles et ces représentants, dans leurs rapports, ne décrivent pas la situation réelle. Le Comité des Ministres est bien trop conciliant envers la Russie car il est verrouillé par cet Etat, qui refuse d'aborder la question tchétchène sur le plan du droit international. »⁴⁵

Ce pessimisme et la volonté de médiatiser les conséquences du conflit en Tchétchénie afin d'alerter les organisations internationales et les contraindre à agir, ont conduit à une surenchère de la part de M. Ibragimov. Celui-ci s'est lancé dans une grève de la faim au pied du Conseil de l'Europe, deux mois après l'entretien qu'il m'avait accordé. Un acte mûrement réfléchi par son auteur, qui en expliquait par avance les raisons :

« Nous avons déjà organisé plusieurs manifestations et marches de la paix entre Bruxelles, Strasbourg et Genève, pour encourager les organisations internationales à faire respecter les droits de l'homme en Tchétchénie, mais elles se sont révélées infructueuses. Une grève de la faim illimitée doit prochainement montrer la souffrance du peuple tchétchène et mettre les organisations devant leurs responsabilités. C'est ma réponse au silence cynique de toute la communauté internationale.

Les Russes veulent aujourd'hui montrer le peuple tchétchène comme des terroristes, comme un peuple mal élevé et désorganisé. Mais il faut se rappeler que du temps de l'URSS, les Tchétchènes avaient l'un des niveaux d'éducation les plus élevés de l'Union, avec beaucoup de professeurs et de docteurs. C'est la Russie qui a fait naître le terrorisme en Tchétchénie⁴⁶, afin de provoquer une opinion négative sur le peuple tchétchène dans la communauté internationale et pouvoir mieux justifier leurs intérêts, ce qu'ils ont réussi. »⁴⁷

Après 39 jours de grève de la faim et un communiqué⁴⁸ embarrassé du Conseil de l'Europe lui demandant de rompre son jeûne, M. Ibragimov a finalement cédé le 18 janvier 2006. Cet acte désespéré n'a de toute façon pas eu d'impact et les requêtes d'Ibragimov n'ont que peu de chances d'aboutir puisqu'elles butent sur l'attitude attentiste du Comité des Ministres. Cette attitude s'explique à la fois par le poids de la Russie au sein de l'organisation, ses relations bilatérales avec les Etats européens en ce qui concerne la fourniture d'énergie, mais également par la complexité du conflit tchétchène et le manque de leaders fiables avec

⁴⁵ Entretien avec M. Saïd-Emin Ibragimov le 9 octobre 2005 à Strasbourg.

⁴⁶ Il convient ici de nuancer le propos de M. Ibragimov. Si la Russie a sans doute une part de responsabilité dans l'apparition du terrorisme en Tchétchénie par une volonté de représailles à la brutalité des exactions commises par ses forces armées, le terrorisme provient aussi des liens étroits qu'ont établis les milices indépendantistes tchétchènes avec des mouvements islamistes extrémistes de Jordanie, d'Arabie Saoudite ou d'Afghanistan à partir de 1996.

⁴⁷ Entretien avec M. Saïd-Emin Ibragimov le 9 octobre 2005 à Strasbourg, op. cit.

⁴⁸ Communiqué 018 (2006) du Conseil de l'Europe : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR018\(2006\)](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR018(2006))

qui parlementer dans le camp indépendantiste, traversé par de multiples tensions et divisions⁴⁹.

Un exemple de l'influence de la Russie au sein du Conseil de l'Europe est l'organisation en octobre 2004, devant l'hémicycle de l'Assemblée parlementaire, d'une exposition photographique sanguinolente sur les victimes des attentats du métro de Moscou et de l'école de Beslan attribués aux terroristes tchétchènes, à l'endroit où passent les parlementaires avant de se prononcer sur la situation des droits de l'homme en Tchétchénie.



Photo © Thibault Courcelle
Exposition photographique organisée par la Fédération de Russie devant l'hémicycle de l'Assemblée parlementaire en octobre 2004.

Le blocage du Comité des Ministres sur toute tentative de pression, voire même de critiques envers la Russie sur la situation en Tchétchénie, se remarque par son refus de prendre en considération les recommandations que lui adresse l'Assemblée. Celle-ci tente donc de briser l'inertie du Comité des Ministres en lui adressant des recommandations de plus en plus radicales, dont la dernière adoptée en 2006, qui s'intitule « *Violations des droits de*

⁴⁹ Thibault Courcelle, « Tchétchénie : l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe veut briser l'inertie », Revue numérique sur le Caucase www.caucas.com le 12 février 2006 dans la rubrique « Grands Titres ».

l'homme en République tchétchène: la responsabilité du Comité des Ministres vis-à-vis des préoccupations de l'Assemblée », dans laquelle elle hausse le ton :

« [L'Assemblée] prie instamment le Comité des Ministres de faire face à ses responsabilités vis-à-vis de l'une des plus graves situations des droits de l'homme touchant l'un des Etats membres du Conseil de l'Europe, car le manque de véritable réaction de l'organe de prise de décision du Conseil pourrait menacer sérieusement la crédibilité de l'Organisation tout entière. »⁵⁰

Le verdict est donc sans appel, c'est la réputation même du Conseil de l'Europe qui est en jeu dans ce conflit. Mais cette recommandation, comme les précédentes, n'a reçue qu'une réponse⁵¹ en demi-teinte du Comité des Ministres qui trouve un consensus pour apporter d'abord « un soutien total à l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie » et dénoncer « sans réserves toutes les formes de terrorismes ». Ce mutisme est d'autant plus fort que la situation politique, économique et sociale s'améliore lentement ces deux dernières années, notamment dans la capitale Grozny, où une certaine stabilité et sécurité semblent revenir⁵².

Les recommandations adressées au Comité des Ministres, même si elles ne sont pas toujours suivies d'effets, ont quand même un impact envers l'Etat concerné d'après l'Ambassadeur de Hongrie auprès du Conseil de l'Europe, M. Zoltan Taubner :

« L'Assemblée parlementaire est beaucoup plus libre que le Comité des Ministres et a donc un grand potentiel d'initiatives. Lorsqu'elle nous adresse des recommandations, nous sommes pratiquement paralysés vis-à-vis de certaines d'entre elles qui opposent des intérêts très divergents entre Etats, surtout s'agissant de situations difficiles comme en Tchétchénie, en Transnistrie, à Chypre ou au Nagorny Karabakh. Il y a des situations où nous n'arrivons pas à trouver de consensus, ce qui énerve l'Assemblée qui constate que rien ne change.

Mais leurs recommandations jouent un rôle très utile car elles soulèvent des questions que nous n'osons plus soulever. Lorsque nous abordons la question de la Tchétchénie, nous le faisons avec beaucoup de politesse vis-à-vis des Russes, alors que l'Assemblée le fait plus ouvertement et franchement. Rien que d'être obligé d'aborder ces questions au sein du Comité des Ministres, ça exerce une forme de pression sur l'Etat concerné, même si l'impact final ne sera pas très grand. »⁵³

La Cour européenne des droits de l'homme joue également un rôle important dans le respect par la Russie de ses engagements vis-à-vis de la CEDH. Entre avril 2000 et septembre 2003, elle a reçu 200 plaintes individuelles de requérants tchétchènes⁵⁴, représentés par des ONG russes comme *Mémorial* ou étrangères. Le revers de la médaille sont les tentatives

⁵⁰ Recommandation 1733 (2006) de l'Assemblée parlementaire.

⁵¹ CM/AS(2006)Rec1733 final du Comité des Ministres adoptée en mai 2006.

⁵² « La Tchétchénie peine à soigner ses blessures », *Le Figaro*, 25 février 2008.

⁵³ Entretien avec M. Zoltan Taubner le 7 juin 2006 à l'Ambassade de Hongrie à Strasbourg.

⁵⁴ Michèle Henry, *Tchétchénie : la réaction du Conseil de l'Europe face à la Russie*, op. cit. – p.24.

d'intimidations (menaces de mort sur les requérants ou leurs familles, voire même disparitions de requérants) menées par les autorités russes sur les requérants, la Cour ne disposant pas des moyens de les protéger.

Néanmoins, la Cour EDH rend, en février 2005, les premiers arrêts de requérants tchéchènes sur des plaintes déposées cinq ans auparavant, et condamne la Russie pour des attaques commises par l'aviation de l'armée russe sur un convoi de réfugiés civils qui tentait de franchir la frontière vers l'Ingouchie le 29 octobre 1999. Les trois requérantes de *l'affaire Issaïeva, Youssoupova et Bazaïeva contre Russie*, qui ont été blessées et ont perdu des membres de leur famille durant l'attaque, ont donc obtenu gain de cause auprès de la Cour. Bien que contestant l'arrêt et les sommes de dommages et intérêts à attribuer, la Russie les a finalement versé à toutes les requérantes dans les délais impartis. C'est donc la première fois que la responsabilité internationale de l'Etat russe est ainsi reconnue par un organe judiciaire. Depuis lors, d'autres affaires concernant des requérants tchéchènes ont été traitées par la Cour et ont donné lieu à de nouvelles condamnations de la Russie qui, si elles n'ont pas véritablement amélioré sur le terrain la situation concernant les droits de l'homme, ont donné satisfaction aux plaignants.

En revanche, il est une affaire dont la Russie n'accepte pas le jugement de la Cour qu'elle estime politique et non impartial : *l'affaire Ilaşcu et autre contre Moldova et Russie*.

2 – L'affaire Ilaşcu de la Cour et le rapport Russie de l'Assemblée, deux motifs supplémentaires de tension pour la Russie.

2.1 L'affaire Ilaşcu et autres contre Moldova et Russie, un imbroglio juridique pour la Cour.

Cette affaire concerne quatre Moldaves habitants initialement dans la république sécessionniste de Transnistrie. Elle est donc territorialement complexe puisqu'elle concerne un territoire considéré par des parlementaires de l'Assemblée comme « zone de non droit » (cf. carte précédente). La Moldova est devenue indépendante lors de la dissolution de l'URSS en 1991, mais elle a aussitôt été confrontée à un mouvement sécessionniste en Transnistrie, qui, bien que non reconnue par la communauté internationale, bénéficie du soutien matériel et militaire des autorités russes, avec notamment la présence de l'ex-14^{ème} armée russe. La difficulté est donc de savoir de quelle juridiction relèvent les personnes vivant sur ce

territoire, d'autant que la Moldova et la Russie ont toutes deux ratifié la CEDH. La notion de « juridiction » est primordiale, puisqu'elle détermine le champ d'application de la CEDH et donc de la compétence de la Cour.

Ilie Ilașcu est un politicien moldave de Transnistrie qui s'est vivement opposé au mouvement sécessionniste à Tiraspol, capitale de la région, et militait au contraire pour l'unification de toute la Moldova avec la Roumanie au sein du parti *Front Populaire*. Il a été arrêté en 1992 avec trois autres politiciens par les autorités séparatistes avec l'aide de soldats russes, au prétexte d'avoir commis divers crimes contre la sûreté de l'Etat sécessionniste. M. Ilașcu a été condamné par les autorités indépendantistes à la peine de mort, et ses trois comparses à des peines de douze à quinze ans de prison. Ils portent plainte en 1999, à la fois contre la Moldova, qui est responsable théoriquement de la juridiction sur l'ensemble de son territoire, et contre la Russie, qui en est responsable *de facto*.

Malgré son emprisonnement à Tiraspol durant huit ans en régime d'isolement total, M. Ilașcu se voit accorder la nationalité roumaine et se fait élire, depuis sa prison en décembre 2000, député en Roumanie du parti d'extrême-droite *Grande Roumanie (Romana Mare)*. Il est ensuite désigné comme parlementaire⁵⁵ de la délégation roumaine à l'Assemblée du Conseil de l'Europe. Sous la pression internationale, il est finalement libéré en 2001, et quitte aussitôt la Moldova pour la Roumanie. Son statut de parlementaire lui permet d'accentuer la pression sur la Russie en soumettant des textes⁵⁶ à l'Assemblée pour enjoindre cet Etat à respecter ses engagements, notamment celui de se retirer militairement de Transnistrie.

La Cour EDH rend son jugement en 2004, dans un arrêt particulièrement détaillé d'une centaine de pages, établissant les faits avec exactitude, dans lequel elle prend position dans le conflit contre les séparatistes moldaves et la Russie en reconnaissant que le gouvernement moldave est le seul gouvernement légitime de la République de Moldova au regard du droit international. Mais elle estime que les requérants relèvent à la fois de la juridiction de la Moldova et de celle de la Fédération de Russie :

« La Cour européenne des droits de l'homme fait la démonstration que si la « juridiction » de l'Etat est principalement territoriale, elle peut aussi être exceptionnellement extra-territoriale. »⁵⁷

⁵⁵ Fiche parlementaire d'Ilașcu :

<http://assembly.coe.int/ASP/AssemblyList/ALMemberDetails.asp?MemberID=4451>

⁵⁶ Propositions de résolution à l'Assemblée par M. Ilașcu : Document 9593 (2002), « *Violation flagrante des droits de l'homme dans les districts orientaux de la République de Moldova* » ; Document 10326 (2004), « *La retraite des forces militaires de la Fédération de Russie des districts orientaux (la Transnistrie) de la République de Moldova* ».

⁵⁷ Frédéric Sudre, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Paris : Editions des PUF, 3^{ème} éd. Mise à jour, Collection Themis Droit, 2005 – p.662.

Par cette décision, la Cour donne une interprétation très politique de la CEDH qui interdit à tout Etat membre de perpétrer sur le territoire d'un autre Etat, membre ou non, qu'il occupe militairement, des violations de la CEDH qu'il ne pourrait commettre sur son propre territoire :

« Les solutions retenues par la Cour dans l'*affaire Ilascu* contribuent ainsi à la création d'un espace européen de protection des droits de l'homme, maillé par les obligations – positives ou négatives – des Etats contractants, dans lequel aucun vide juridique ne pourrait être constaté. »⁵⁸

La Cour condamne donc la Moldova, mais surtout la Russie, à verser d'importants dommages et intérêts aux requérants (196 000 euros pour la Moldova et 582 000 euros pour la Russie), ainsi que de libérer les trois requérants encore emprisonnés.

La réaction de la Russie à sa condamnation par la Cour EDH est très virulente. Celle-ci conteste aussitôt le verdict qu'elle considère comme « erroné et nettement politisé »⁵⁹ en arguant du fait que l'affaire ne concerne pas son territoire, en niant tout contrôle militaire du territoire de Transnistrie, et en rappelant que la Russie ne reconnaissait pas la juridiction de la Cour à l'époque des faits. C'est pourquoi la Russie, mettant directement en cause l'impartialité de la Cour EDH, a refusé d'en exécuter la sentence, malgré quatre résolutions intérimaires⁶⁰ du Comité des Ministres à son égard, appelant à la libération immédiate de tous les requérants. Les trois derniers requérants ont donc effectué l'ensemble de leur peine initiale et n'ont pu être libérés qu'en 2004 pour l'un et 2007 pour les deux autres.

C'est la première fois qu'une décision de la Cour EDH est frontalement remise en cause par un Etat membre du Conseil de l'Europe, qui plus est, par le plus important de ces Etats. L'*affaire Ilascu* a donc provoqué un profond clivage entre la Russie et le Conseil de l'Europe, qui aura notamment pour conséquence un refus obstiné de la Russie à réformer la Cour pour en améliorer le fonctionnement (cf. troisième partie du chapitre).

⁵⁸ Florence Benoît-Rohmer, « Pour la construction d'un espace juridique européen de protection des droits de l'homme », Revue d'actualité juridique *L'Europe des libertés*, 4^{ème} année - n°15, mars 2005 – p.6.

⁵⁹ Site d'informations russes en français : <http://www.russomania.com/L-affaire-Ilascu>

⁶⁰ Résolutions intérimaires du Comité des Ministres adressées à la Russie : ResDH(2005)42, ResDH(2005)84, ResDH(2006)11, ResDH(2006)26.

2.2 La difficulté à surveiller les engagements d'un si vaste Etat.

Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Fédération de Russie avait promis de mettre en oeuvre toute une liste d'une quarantaine d'engagements, concernant notamment la ratification des plus importantes conventions de l'organisation et leur application sur son territoire. La Commission de suivi, chargée de surveiller le respect des obligations et des engagements des nouveaux Etats membres, s'est donc particulièrement intéressée à la Russie, en raison du grand nombre d'engagements souscrits lors de son adhésion. Trois rapports concernant spécifiquement la situation de la Russie, avec les visites de parlementaires sur le terrain, ont donc été rédigés et présentés à l'Assemblée parlementaire en 1998, 2002 et 2005.

Le premier rapport⁶¹, d'une trentaine de pages (sans les annexes), débattu deux ans seulement après l'adhésion de la Russie, rend des conclusions positives vis-à-vis du respect des obligations et des engagements de cet Etat. Il fait état de la « coopération étroite et constructive » des autorités russes, et des progrès démocratiques réalisés grâce à plusieurs élections libres, un pluralisme politique, une liberté d'opinion et un passage à l'économie de marché. Il met en avant les « avancées essentielles » que constitue la ratification de plusieurs conventions très importantes, et encourage la Russie à poursuivre ses efforts sur de nombreux domaines comme l'application des nouvelles législations sur tout le territoire, l'abolition définitive de la peine de mort, la lutte contre la corruption et le crime organisé, ou la mise en oeuvre de plusieurs réformes (ministère public, système pénitentiaire, services secret...).

Le contexte est alors celui d'une profonde crise économique en Russie, marquée par une brutale dévaluation du rouble qui culmine en 1998 et un endettement record, entraînant une paupérisation d'une grande partie de la population, avec de nombreuses incertitudes concernant l'état de santé de Boris Eltsine et ses nombreux changements de premiers ministres pour tenter de faire face à la crise. Ce contexte a sans doute poussé les parlementaires à plus de retenue dans leur jugement vis-à-vis de cet Etat, d'autant plus que certains des plus importants engagements ont été honorés.

Le second rapport⁶², également long d'une trentaine de pages (sans les annexes), est présenté quatre ans plus tard en 2002 par deux co-rapporteurs, le député britannique M. David Atkinson et le député allemand M. Rudolf Bindig. Il est nettement plus critique vis-à-vis de la Russie, et dresse toute une liste d'obligations que la Russie se doit de respecter d'après les conventions qu'elle a signé, avec notamment la mise en oeuvre pleine et entière des libertés

⁶¹ Document 8127 (1998) de l'Assemblée parlementaire.

⁶² Document 9396 (2002) de l'Assemblée parlementaire.

fondamentales (liberté d'expression, des médias et de religion), l'application de l'Etat de droit sur l'ensemble du territoire, et la lutte contre la corruption et le crime organisé dans l'économie. Une recommandation⁶³ au Comité des Ministres est adoptée pour demander aux gouvernements de faire pression sur les autorités russes, afin qu'elles renforcent leur coopération avec le Conseil de l'Europe.

Même si ce second rapport ne traite pas du conflit en Tchétchénie qui est suivi par d'autres commissions de l'Assemblée, il en est considérablement influencé, notamment en raison de la méfiance de la Russie envers le Conseil de l'Europe à cause du positionnement de l'Assemblée durant le conflit. La reprise en main du pouvoir par Vladimir Poutine depuis son élection à la présidence en 2000, est notamment marquée par l'éviction de plusieurs oligarques industriels et financiers, et de la mainmise de l'Etat sur les médias qu'ils possédaient, réduisant aussitôt le pluralisme politique en leur sein.

Le troisième rapport⁶⁴, élaboré en 2005 par les deux mêmes co-rapporteurs, est beaucoup plus critique et détaillé que les précédents avec plus de 90 pages (sans les annexes). S'il souligne quelques efforts des autorités russes envers « la stabilité politique, le progrès économique et le fonctionnement normal des institutions démocratiques », il accuse surtout la Russie de ne pas être « conforme aux normes et principes contraignants, juridiquement et politiquement, du Conseil de l'Europe ». Ce rapport a eu un énorme impact concernant l'image de la Russie sur la scène internationale, d'autant plus qu'il a été très minutieusement préparé pour faire face à toutes les critiques des autorités russes. Mme Caroline Ravaud, chef du secrétariat de la Commission de suivi, en explique la façon de procéder et les difficultés rencontrées :

« Compte tenu de la taille de la Russie, c'est très difficile de mener sérieusement une procédure de suivi pour cet Etat. Nos rapporteurs n'ont jamais été reçus par M. Poutine, à l'inverse des autres Etats suivis. Ça représente un énorme travail car nous sommes seulement quatre au secrétariat de la Commission de suivi pour treize pays sous procédure, et nous disposons de 83 parlementaires, dont la moitié sont véritablement actifs.

Durant toute la durée de l'élaboration du rapport, nous avons été soumis à d'énormes pressions de la part des autorités russes, notamment des pressions de temps car ils voulaient absolument que l'on tienne le débat à l'Assemblée pour la session d'avril, juste avant le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Varsovie, en ne se gênant pas pour nous dire : « Si vous ne faites pas un rapport sympa, M. Poutine ne viendra pas ». Comme nous avons visité la Russie mi-novembre, et que pour qu'il y ait un débat en avril, ça voulait dire que l'avant-projet du rapport devait être prêt en décembre, ils pensaient qu'avec cette pression, on allait être plus conciliant.

⁶³ Recommandation 1553 (2002) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁴ Document 10568 (2005) de l'Assemblée parlementaire.

Mais comme ils avaient été extrêmement pénibles, nous avons travaillé nuit et jour pour rendre un rapport de 95 pages dans les temps qu'on avait bien « bétonné », et les Russes ont été sidérés. Par exemple, lorsque l'on a écrit que, selon les plus hautes autorités de l'Etat, le fléau de la corruption est l'un des plus graves qui frappe la société russe, on ajoutait une note de bas de page : « déclaration du Président Poutine, *Izvestia*, telle date, avec le lien internet ». Les Russes n'étaient vraiment pas contents, mais ce rapport, sans doute un peu trop détaillé techniquement, était du coup indiscutable. J'ai appris par le Département d'Etat américain qu'ils l'avaient lu avec grand intérêt et qu'ils considèrent ce rapport comme le plus complet sur la situation de la Russie depuis 2002. »⁶⁵

Ce témoignage montre toute la difficulté pour un organe parlementaire de pouvoir enquêter sur l'un des plus puissants Etats membres, d'autant que de nombreuses réformes ont été menées en Russie par Vladimir Poutine et vont à l'encontre des valeurs prônées par le Conseil de l'Europe. Les critiques du rapport sur ces réformes sont très vives, notamment celles menées en 2004 pour renforcer la « verticale du pouvoir » sans partage horizontal, avec la nomination directe des gouverneurs régionaux par le Président au lieu de leur élection, les réformes sur la nouvelle législation concernant les élections législatives restreignant la compétition entre les partis, ainsi que le manque de pluralisme et de partialité des medias audiovisuels.

Sur la base du rapport, l'Assemblée parlementaire adopte une recommandation⁶⁶ au Comité des Ministres pour l'enjoindre à renforcer les programmes de coopération et d'assistance avec la Fédération de Russie et d'y allouer des crédits beaucoup plus importants. Elle lui demande également de faire pression sur les autorités russes pour un meilleur respect de l'indépendance de la justice, et pour qu'elles se mettent en conformité avec toutes leurs obligations référencées dans une résolution⁶⁷. Cependant, malgré les sévères critiques sur la nature du régime, la recommandation n'appelle pas à la moindre sanction envers la Russie, l'Assemblée ayant sans doute été échaudée par l'échec de sa précédente expérience de sanction lorsqu'elle avait retiré le droit de vote à la délégation russe en plein conflit tchétchène.

Les mauvaises relations entre le Conseil de l'Europe et la Fédération de Russie n'ont donc cessé de se détériorer, notamment depuis la seconde guerre en Tchétchénie en 2000, puis l'affaire *Ilaşcu* en 2004, et enfin le rapport rendu par la Commission de suivi en 2005. Plusieurs questions se posent alors : comment la Russie voit-elle l'avenir du Conseil de l'Europe et de quelle façon souhaite-t-elle s'y impliquer ? La Russie peut-elle quitter Conseil de l'Europe et quelles en seraient les conséquences ?

⁶⁵ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁶⁶ Recommandation 1710 (2005) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁷ Résolution 1455 (2005) de l'Assemblée parlementaire.

III – Comment la Russie perçoit-elle l’avenir du Conseil de l’Europe ?

Depuis les négociations d’adhésion, les relations entre la Russie et le Conseil de l’Europe ont toujours été difficiles et se sont même plusieurs fois détériorées. Les tensions ont parfois été très vives et suscitent de nombreuses interrogations aussi bien au sein du Conseil de l’Europe qu’à l’extérieur, dans la presse internationale ou auprès des autorités russes.

L’avenir de la Cour européenne des droits de l’homme, submergée de requêtes individuelles provenant principalement de Russie et d’Europe orientale et qui s’accroissent de façon exponentielle, est gravement remis en question. Une réforme de la CEDH sous forme de protocole, insuffisante mais préparée dans l’urgence en 2004, nécessite la ratification de tous les Etats membres pour entrer en vigueur, mais ne peut s’appliquer en raison du refus de la Russie qui s’apparente à un veto. Pourquoi la Russie refuse-t-elle cette réforme de la CEDH ? Peut-elle résister longtemps à la pression des 46 autres Etats membres ? Cette position menace-t-elle, à terme, la pérennité même de la Cour ?

La présidence par la Russie du Comité des Ministres, durant six mois en 2006, n’a apporté aucune avancée sur ces questions essentielles pour l’avenir du Conseil de l’Europe et de la Cour. La Russie est pourtant le seul « grand payeur » à n’être pas membre de l’UE. C’est donc l’Etat qui serait le plus à même de renforcer l’influence de l’organisation. Pourtant, la Russie semble avant tout chercher à affaiblir le Conseil de l’Europe. N’envisage-t-elle pas, à terme, de quitter l’organisation ?

1 – La Russie, nouveau « grand » client de la Cour, refuse d’en améliorer le système.

1.1 L’explosion du nombre de requêtes individuelles contre la Russie.

La nouvelle Cour EDH, réformée par le protocole n°11 à la CEDH, était prévue pour fonctionner plus efficacement que l’ancienne Cour (Chapitre III), notamment par la création d’une Cour unique et permanente en fusionnant la Commission avec la Cour. Le droit de recours individuel contre les Etats, devenu obligatoire, vaut à la fois pour les personnes physiques ou morales, les groupes de particuliers et les ONG. Entrée en vigueur le 1^{er}

novembre 1998, la nouvelle Cour se révèle être très rapidement débordée, ou plutôt submergée, par le nombre de requêtes enregistrées.

Dès lors, la charge de travail de la Cour augmente considérablement, surtout en raison de l'adhésion des Etats d'Europe orientale et de leur ratification rapide de la CEDH. En à peine trois ans, de 1998 à 2001, le nombre de requêtes enregistrées est passé de 6000 à 13 800, soit une hausse d'environ 130 %. Le décrochage est ensuite encore plus fulgurant puisque 28 200 requêtes sont enregistrées en 2002 (soit plus du double de l'année précédente), et après un léger tassement en 2003, le nombre de requêtes enregistrées n'a cessé d'augmenter pour atteindre 41 700 requêtes pour la seule année 2007, soit une augmentation de 500 % depuis 1999, première année de fonctionnement de la nouvelle Cour [Voir tableau].

Nombre de requêtes individuelles enregistrées par la Cour européenne des droits de l'homme de 1995 à 2007 :

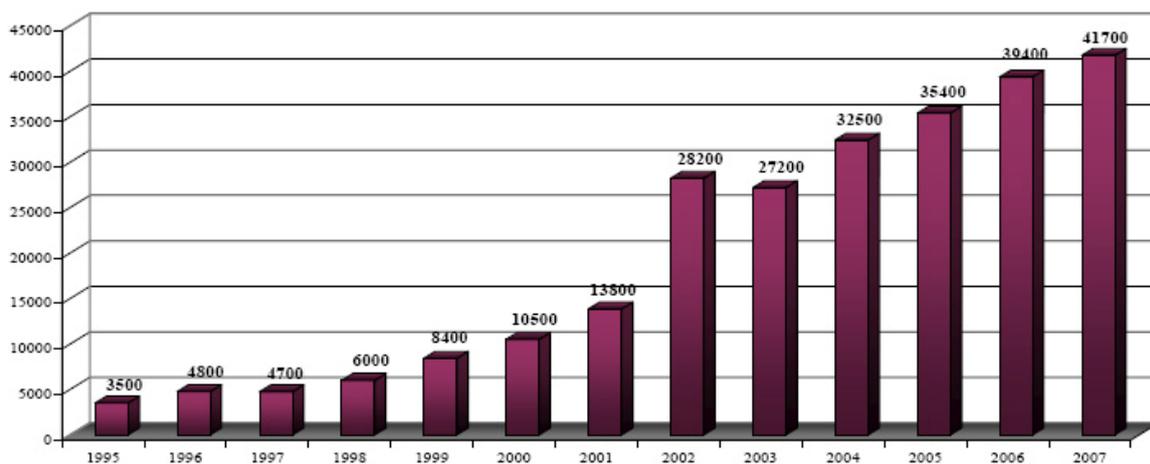


Tableau © Conseil de l'Europe
Rapport annuel d'activités 2007 de la Cour européenne des droits de l'homme – p.3 et 62.

Une grande proportion de ces requêtes est déclarée irrecevable lors de leur examen par le comité de la Cour composé de trois juges (Voir schéma du Chapitre III, p.176). Ce travail se révèle de surcroît très fastidieux et peu intéressant pour les juges expérimentés qui l'exercent, comme en témoigne Mme Caroline Ravaud, juriste française de l'ancienne Cour depuis 1982, puis de la nouvelle Cour de 1999 à 2001 :

« Lorsque j'ai quitté la Cour en 2001, j'étais un peu atteinte du syndrome de l'infirmière. Je n'en pouvais plus des requêtes individuelles qui sont à 90 % irrecevables. Et j'ai commencé, au bout de dix-neuf ans, à avoir de moins en moins de sympathie pour les requérants, très franchement. Comme on est obligé de traiter les requêtes comme elles

viennent, on ne voit les grands problèmes qu'à travers le prisme des requêtes individuelles, et on ne peut traiter les gros problèmes beaucoup plus généraux pour une société donnée. »⁶⁸

Ce problème a également été souligné par le nouveau Président de la Cour EDH, le juge français M. Jean-Paul Costa, lors de sa première conférence de presse après son entrée en fonction, le 25 janvier 2007 :

« Nous sommes passé d'un travail qui, il y a encore 20 ans, était un travail d'artisanat de luxe où les juges et les juristes pouvaient passer beaucoup de temps sur chaque affaire, à un travail qui, au moins pour une grande proportion des affaires, est devenu un travail à la chaîne. Et ce travail à la chaîne ne mérite peut-être pas des juges et des juristes aussi compétents, aussi qualifiés. Le personnel du greffe de cette Cour est de très grande qualité, car il est sélectionné avec le plus grand soin, et on lui fait faire parfois des tâches de travail à la chaîne, qui s'apparente à un gaspillage de talent.

[...] Le problème majeur c'est évidemment le nombre des affaires, et surtout le nombre considérable d'affaires qui n'ont aucune chance de succès pour une raison ou une autre, car beaucoup de requérants, en toute bonne foi, croient que la Cour a plus de compétences et de pouvoir qu'elle n'en a.

Un homme politique français [Michel Rocard] avait dit à propos de l'immigration, il y a plus de vingt ans, que la France ne pouvait pas accueillir toute la misère du monde. De même, la Cour ne peut hélas pas effacer tous les malheurs du monde, notamment des citoyens européens. Beaucoup trop de requêtes sont en réalité en dehors du champ de compétences de la Cour, mais montrent des situations personnelles ou familiales souvent graves et tragiques. Les citoyens attendent de la Cour plus que ce qu'elle ne peut leur donner. »⁶⁹

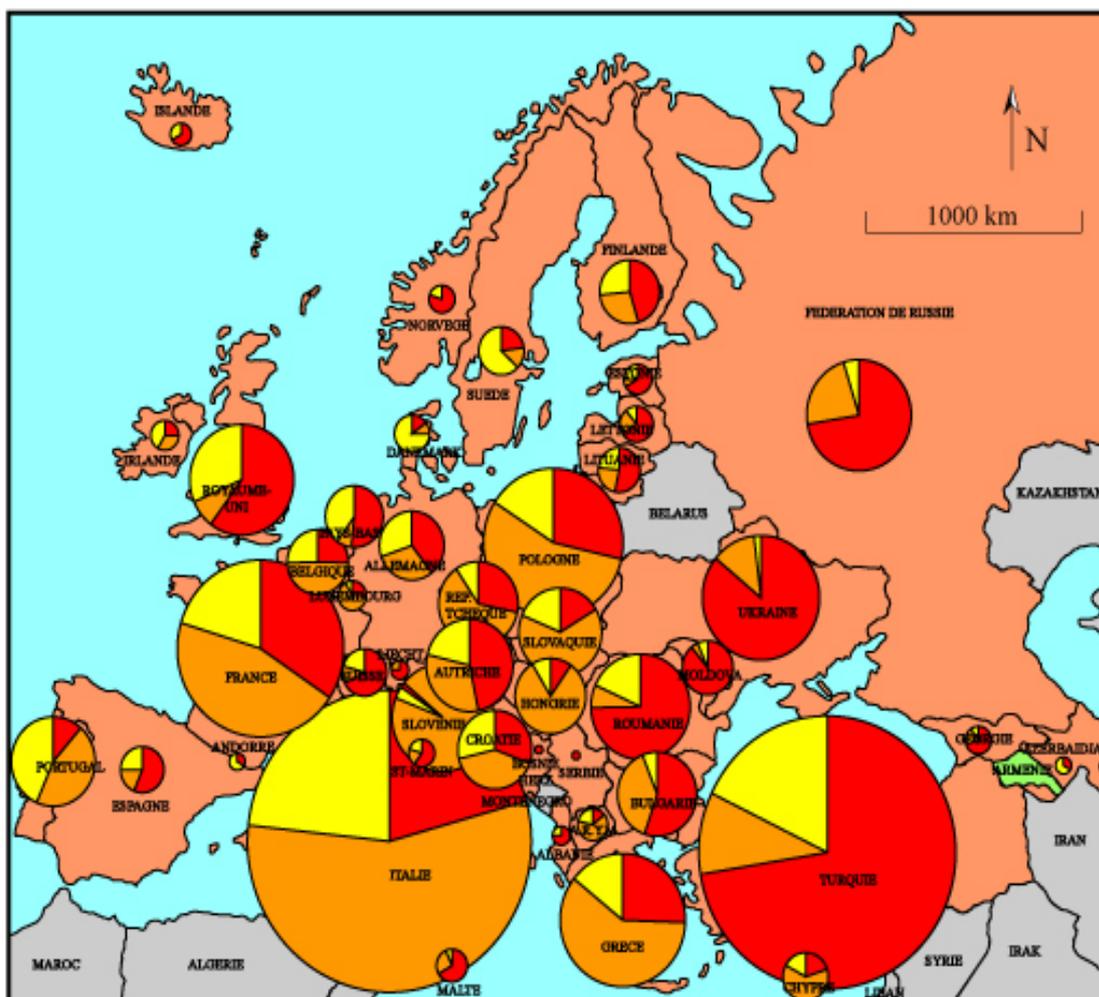
Le problème dénoncé avec vigueur par le Président de la Cour EDH, M. Costa, est donc un problème de gigantisme. La Cour n'arrive plus à faire face au nombre de requêtes individuelles qui lui parviennent chaque jour par camion entier (120 dossiers arrivent par jour en moyenne à la Cour EDH à Strasbourg).

Une analyse cartographique est alors nécessaire pour bien mesurer l'impact géographique de l'étendue du problème et notamment le basculement de l'Ouest vers l'Est de l'Europe qui s'est rapidement opéré. Une première carte du cumul des arrêts rendus par la nouvelle Cour EDH depuis sa première année de fonctionnement en 1999 jusqu'en 2006 ne permet pas d'observer ce basculement [**Voir carte**]. Mais on y observe que les principaux clients de la Cour sont, dans l'ordre décroissant, l'Italie (qui cumule un quart des arrêts), la Turquie, la France et la Pologne. A eux quatre, ils comptent pour 60% des arrêts de la Cour, les 40% restant étant partagés entre quarante-deux autres Etats parties.

⁶⁸ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

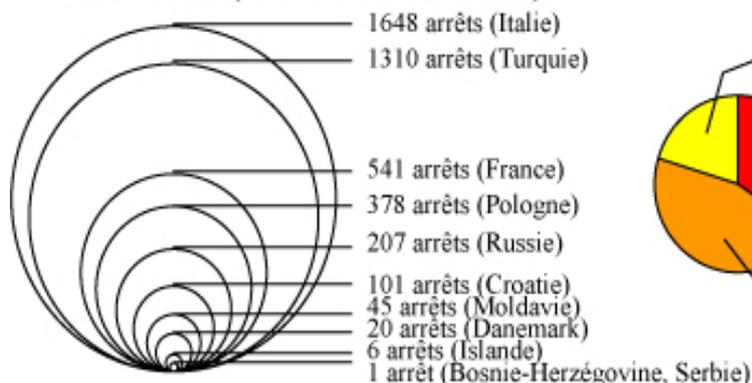
⁶⁹ Conférence de presse de M. Jean-Paul Costa le 25 janvier 2007 à la Cour. M. Costa, juge français à la Cour depuis 1998 et Vice-président de la Cour depuis 2001, a été élu Président de la Cour par l'Assemblée parlementaire en novembre 2006 pour un mandat de trois ans. Il est entré en fonction le 19 janvier 2007.

Cumul des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme de 1999 à 2006



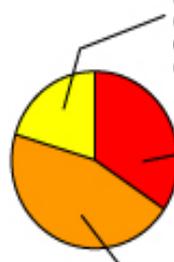
© Thibault Courcelle, 2007

Le nombre d'arrêts par Etat membre de 1999 à 2006 (sur un total de 6691 arrêts) :



Nature des arrêts :

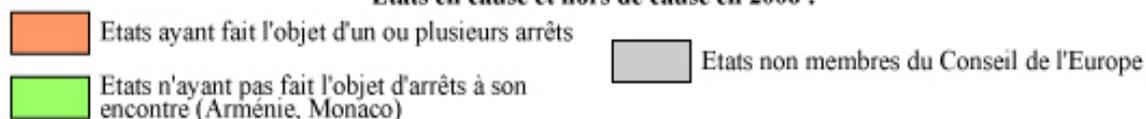
Affaires ayant donné lieu à un constat de non violation de la Convention européenne des droits de l'homme, ou n'ayant pas donné lieu à un constat sur le fond.



Affaires ayant donné lieu à un constat d'au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme

Affaires ayant donné lieu à un constat d'au moins une violation pour "durée de procédure" de la Convention européenne des droits de l'homme

Etats en cause et hors de cause en 2006 :



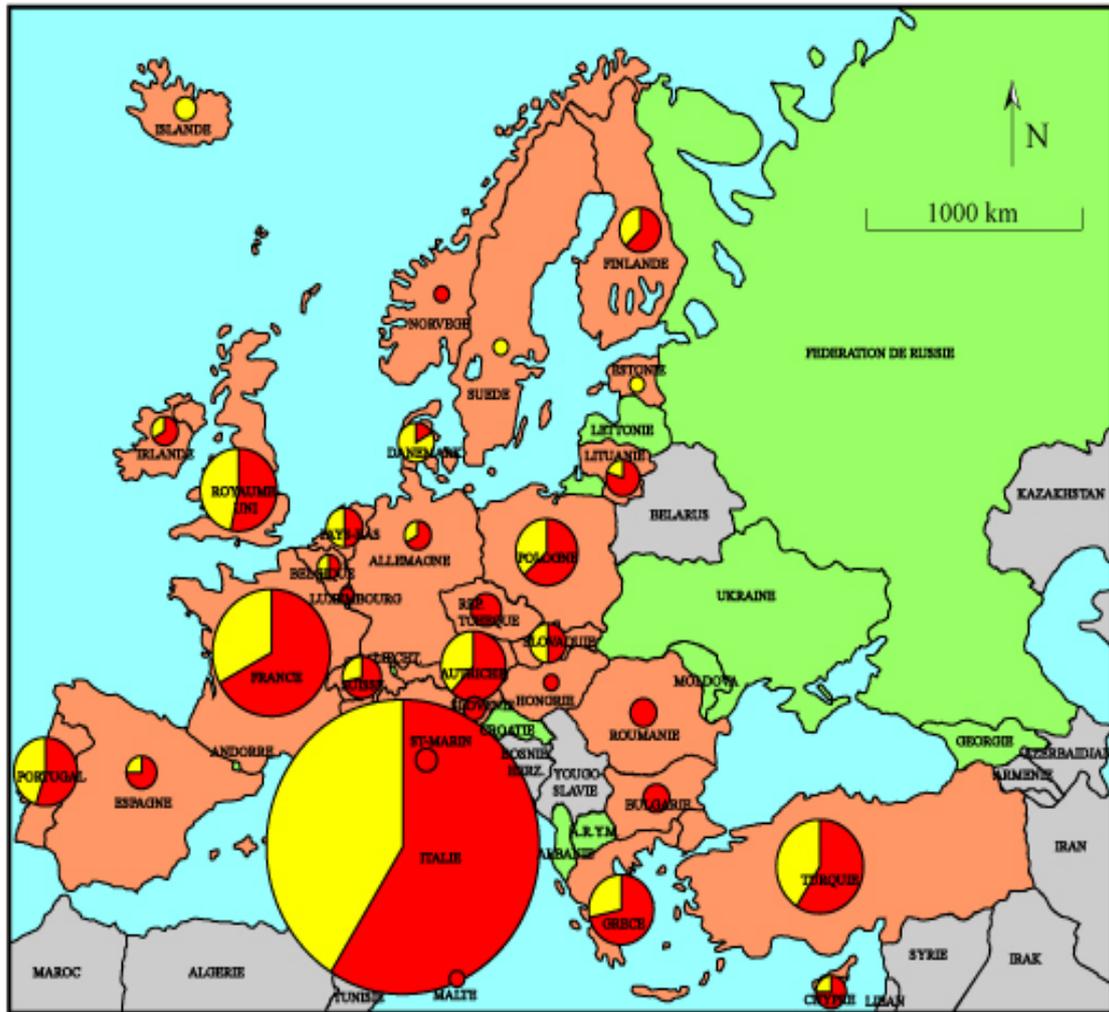
Source : Site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/echr> , rubriques "rapport 1999-2006"

En revanche, on observe sur cette carte de façon très nette un intéressant clivage sur la nature des arrêts entre, d'un côté, l'Europe occidentale et centrale, et de l'autre, l'Europe orientale. Ainsi, si l'Italie est de loin le principal client de la Cour, un quart des arrêts prononcés contre cet Etat constate une non violation de la CEDH et plus de la moitié des arrêts condamnent l'Italie pour « durée de procédure » excessive, ce qui n'est pas la plus grave des violations des droits de l'homme. Ces proportions sont assez semblables en France et en Pologne avec beaucoup de violations pour « durée de procédure ». En revanche, pour la Turquie comme pour la majeure partie des Etats d'Europe orientale (Roumanie, Moldova, Ukraine, Russie...), le nombre de non violations de la CEDH ou de violations pour « durée de procédure » est très faible, un quart des arrêts environ, alors que le nombre de condamnations pour violations plus graves est très important et concerne les trois quarts des arrêts.

En toute bonne logique, le nombre d'arrêts devrait correspondre proportionnellement à la population de chaque Etat. Mais cette logique ne fonctionne pas encore pour la Cour pour plusieurs raisons. D'abord en raison des recours internes que doivent épuiser les requérants avant de s'adresser à la Cour. C'est pourquoi des Etats comme l'Allemagne ou l'Espagne, pourtant fortement peuplés, sont beaucoup moins condamnés que d'autres comme la France ou l'Italie. Ces Etats disposent en effet de cours constitutionnelles accessibles à leurs citoyens par recours individuels. Epuiser tous les recours internes y est beaucoup plus difficile. Ensuite, la seconde raison est la date d'adhésion des Etats et de leur ratification de la CEDH. Comme la durée de procédure est assez longue à la Cour, quatre à cinq ans en moyenne, ceci explique que l'Arménie ou Monaco n'aient pas encore fait l'objet d'un seul arrêt en 2006, et que certains Etats comme la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie ou l'Azerbaïdjan, mais également la Russie, ne comptent qu'un très faible nombre d'arrêts proportionnellement à leur population et à la situation des droits de l'homme sur le terrain.

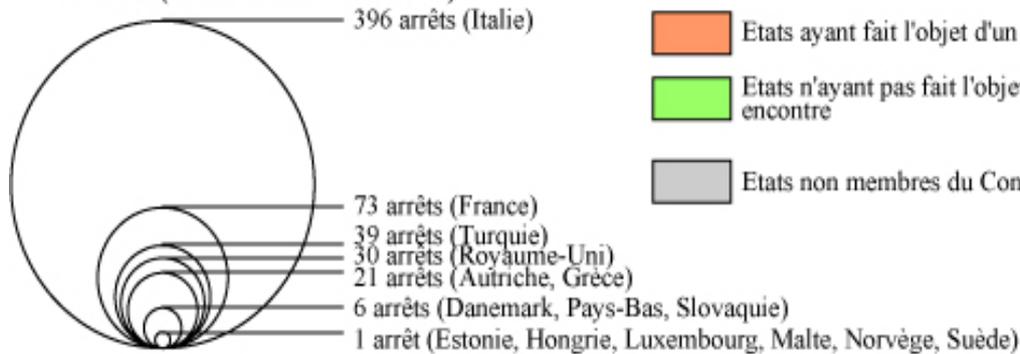
Pour observer les dynamiques en cours et le basculement de l'Ouest vers l'Est de l'Europe, il est nécessaire de comparer, année après année, les cartes des arrêts rendus par la nouvelle Cour entre 2000 et 2007, tel un folioscope que l'on fait défiler entre le pouce et l'index [**Voir Cartes suivantes**]. Ce glissement s'est d'abord opéré en Europe centrale, avant de prendre corps en Europe orientale, en à peine sept ans, avec des changements visibles d'une année sur l'autre.

Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2000

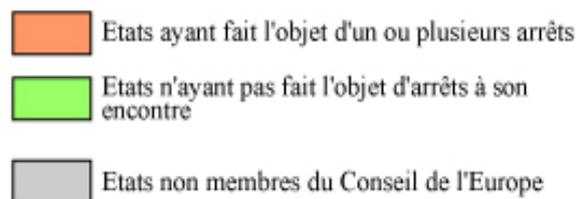


© Thibault Courcelle, 2006

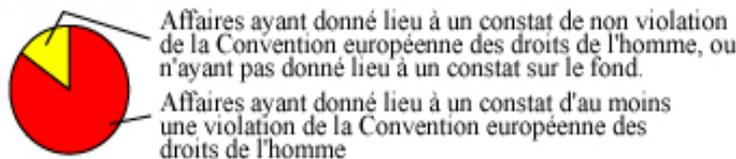
Le nombre d'arrêts par Etat membre en 2000 (sur un total de 695 arrêts) :



Etats en cause et hors de cause en 2000 :

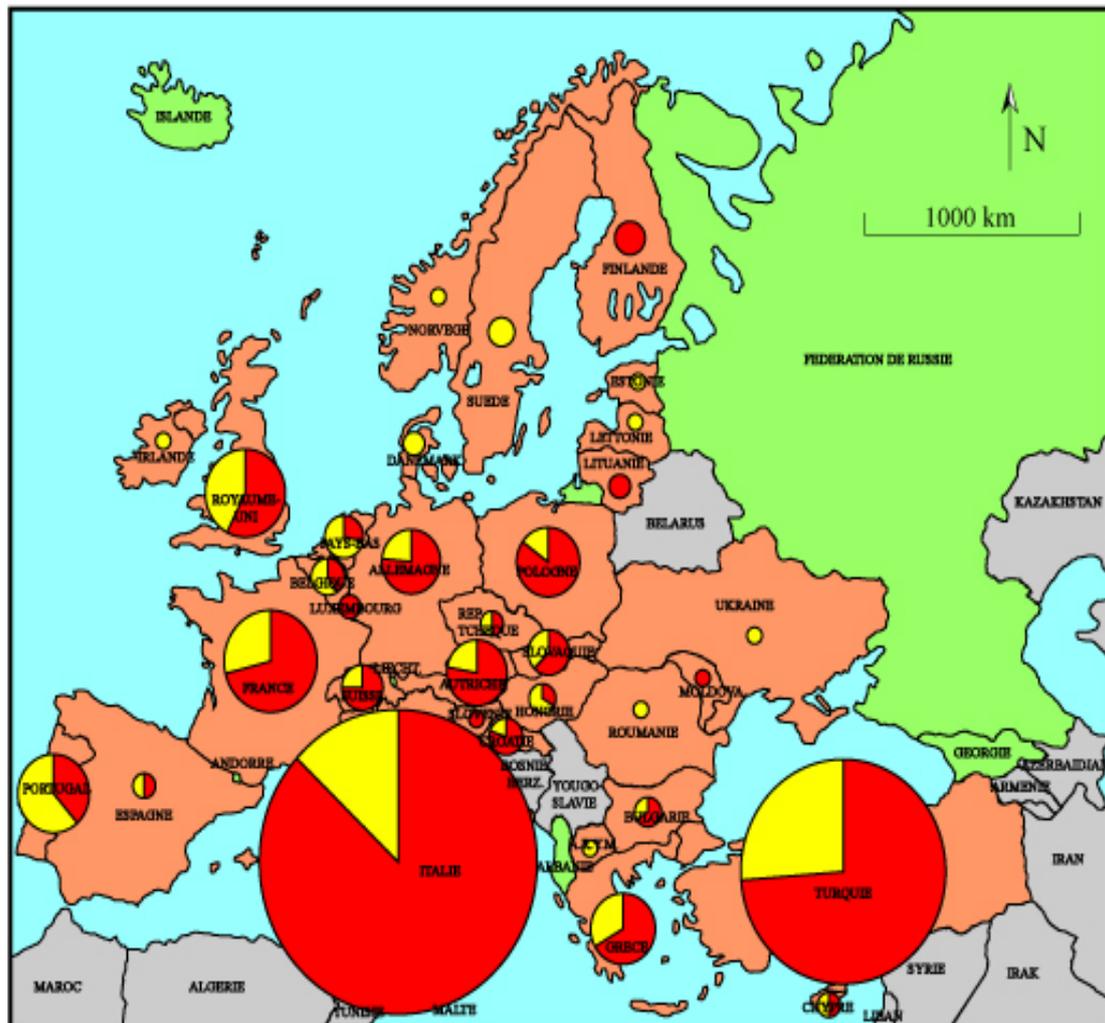


Nature des arrêts :



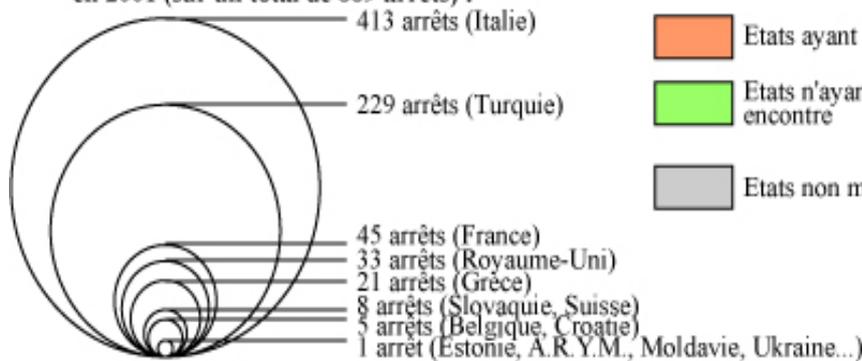
Source : Site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/echr> , rubriques "rapport 2000"

Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2001

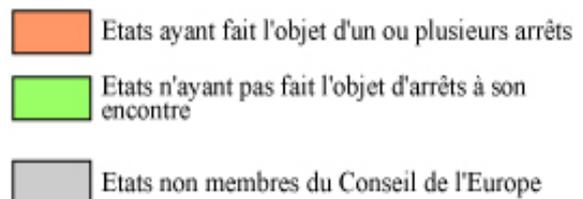


© Thibault Courcelle, 2006

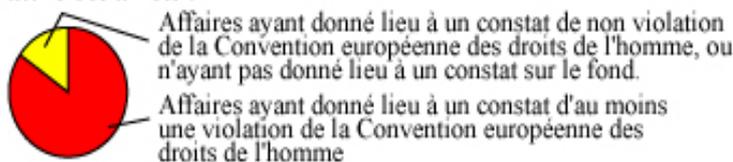
Le nombre d'arrêts par Etat membre en 2001 (sur un total de 889 arrêts) :



Etats en cause et hors de cause en 2001 :

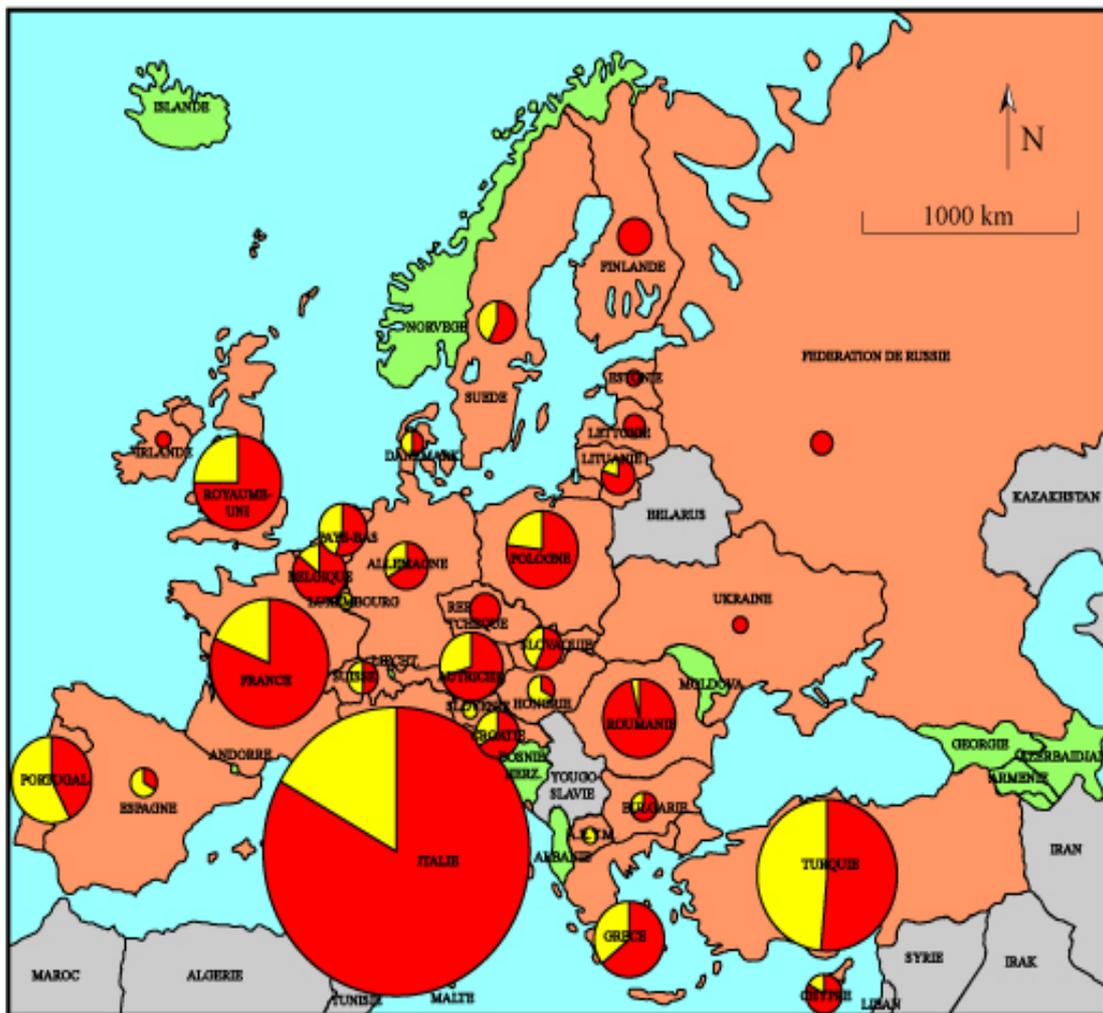


Nature des arrêts :



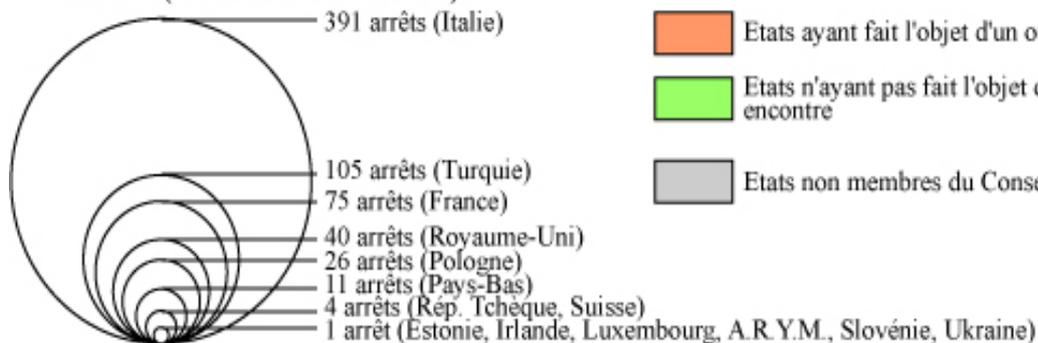
Source : Site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/echr> , rubriques "rapport 2001"

Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2002

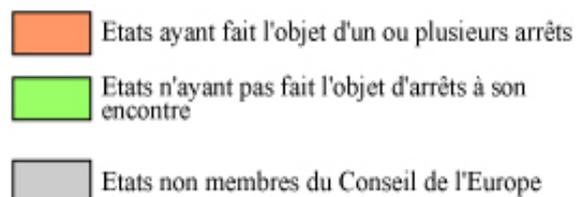


© Thibault Courcelle, 2006

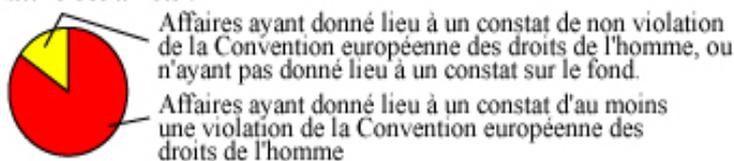
Le nombre d'arrêts par Etat membre en 2002 (sur un total de 844 arrêts) :



Etats en cause et hors de cause en 2002 :

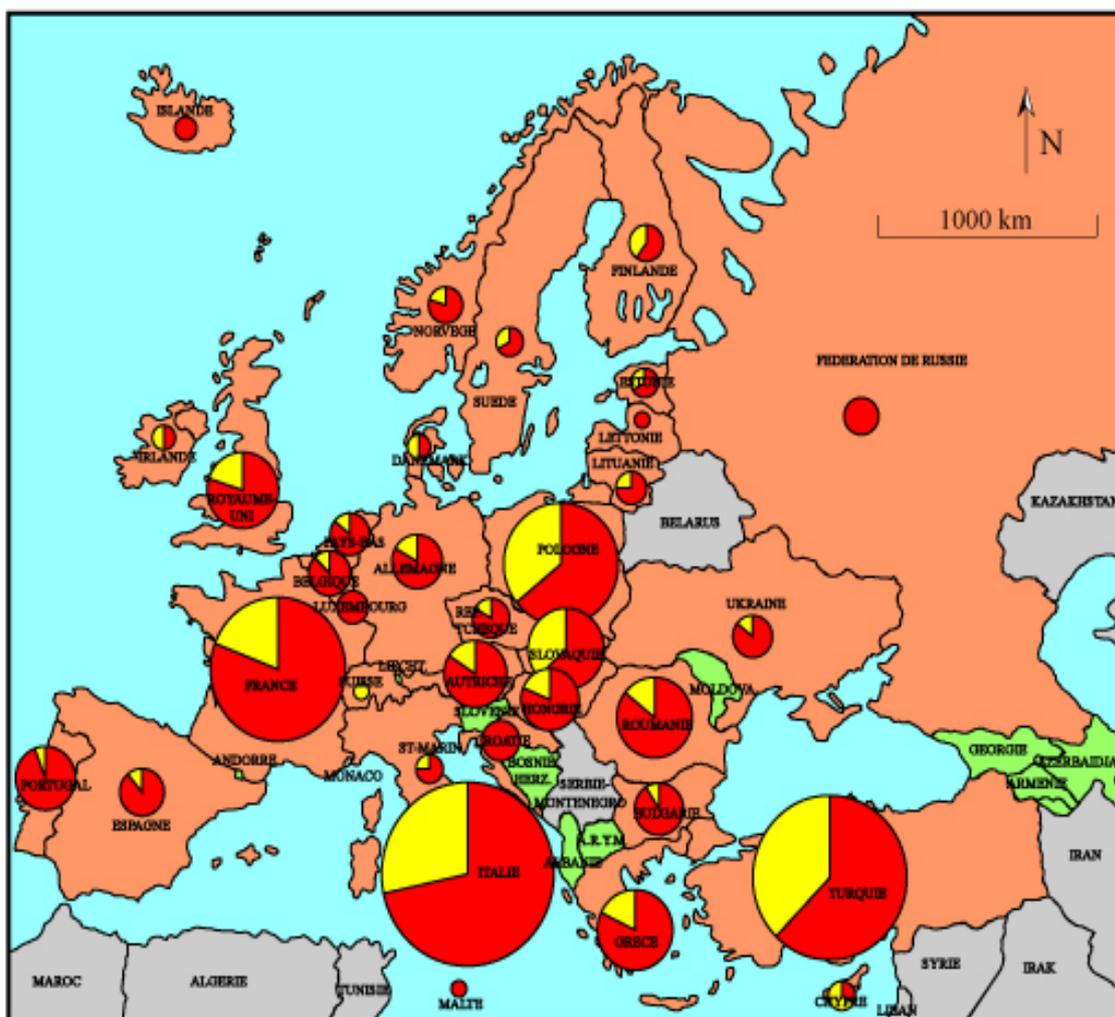


Nature des arrêts :



Source : Site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/echr> , rubriques "rapport 2002"

Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2003

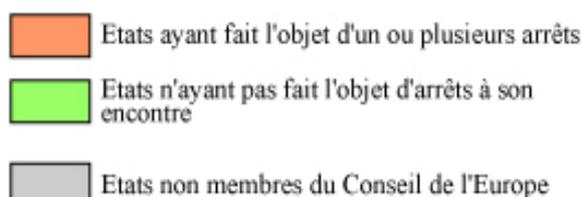


© Thibault Courcelle, 2006

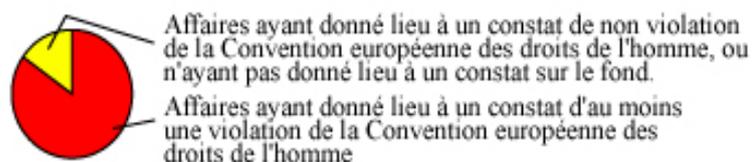
**Le nombre d'arrêts par Etat membre
en 2003 (sur un total de 703 arrêts) :**



Etats en cause et hors de cause en 2003 :

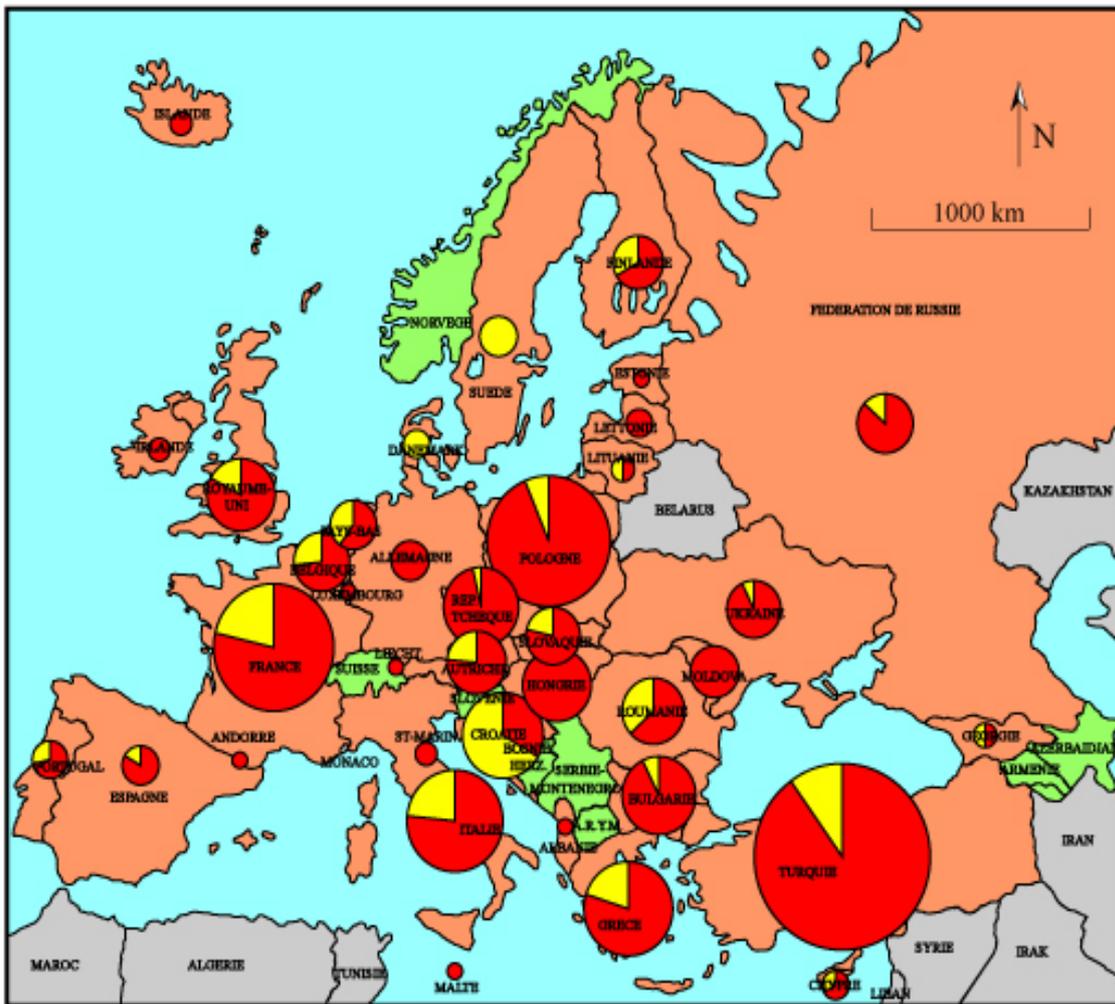


Nature des arrêts :



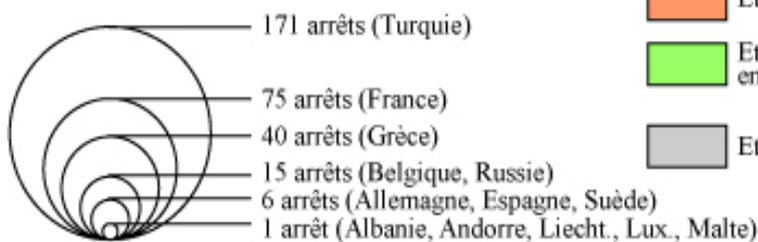
Source : Site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/echr> , rubriques "rapport 2003"

Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2004

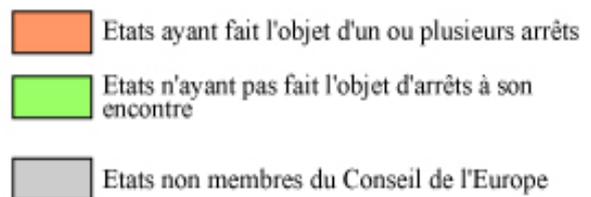


© Thibault Courcelle, 2006

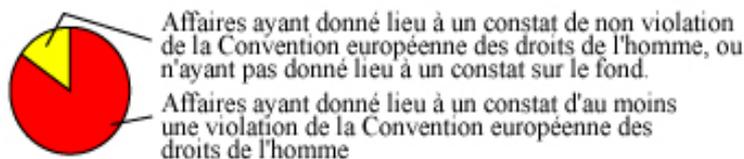
**Le nombre d'arrêts par Etat membre
en 2004 (sur un total de 719 arrêts) :**



Etats en cause et hors de cause en 2004 :

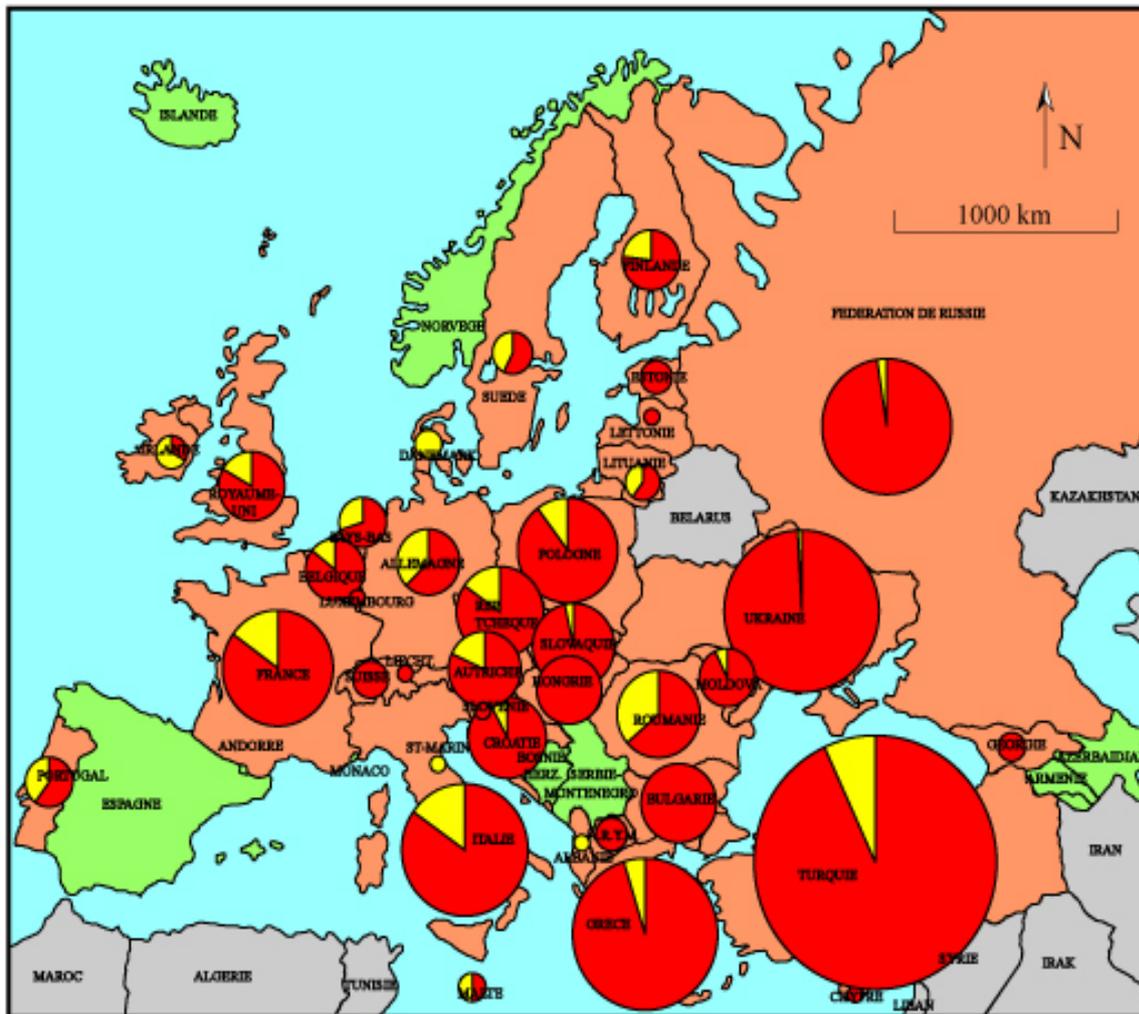


Nature des arrêts :



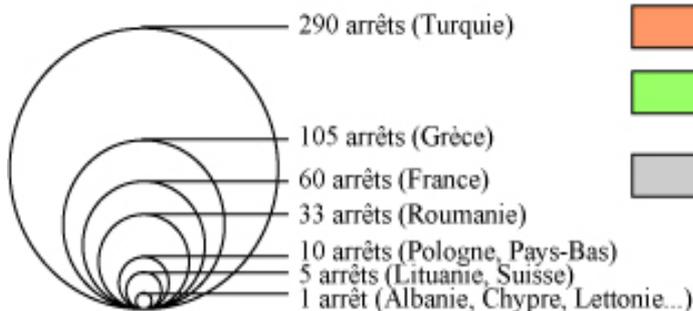
Source : Site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/echr> , rubriques "rapport 2004"

Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2005

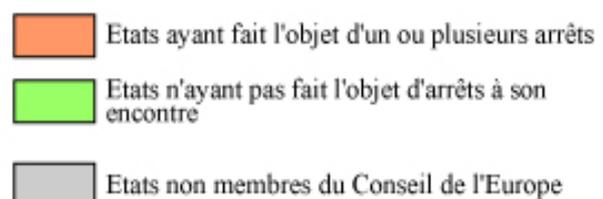


© Thibault Courcelle, 2006

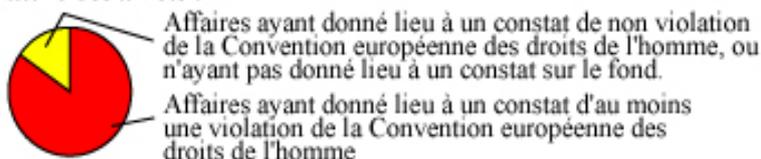
Le nombre d'arrêts par Etat membre en 2005 (sur un total de 1107 arrêts) :



Etats en cause et hors de cause en 2005 :

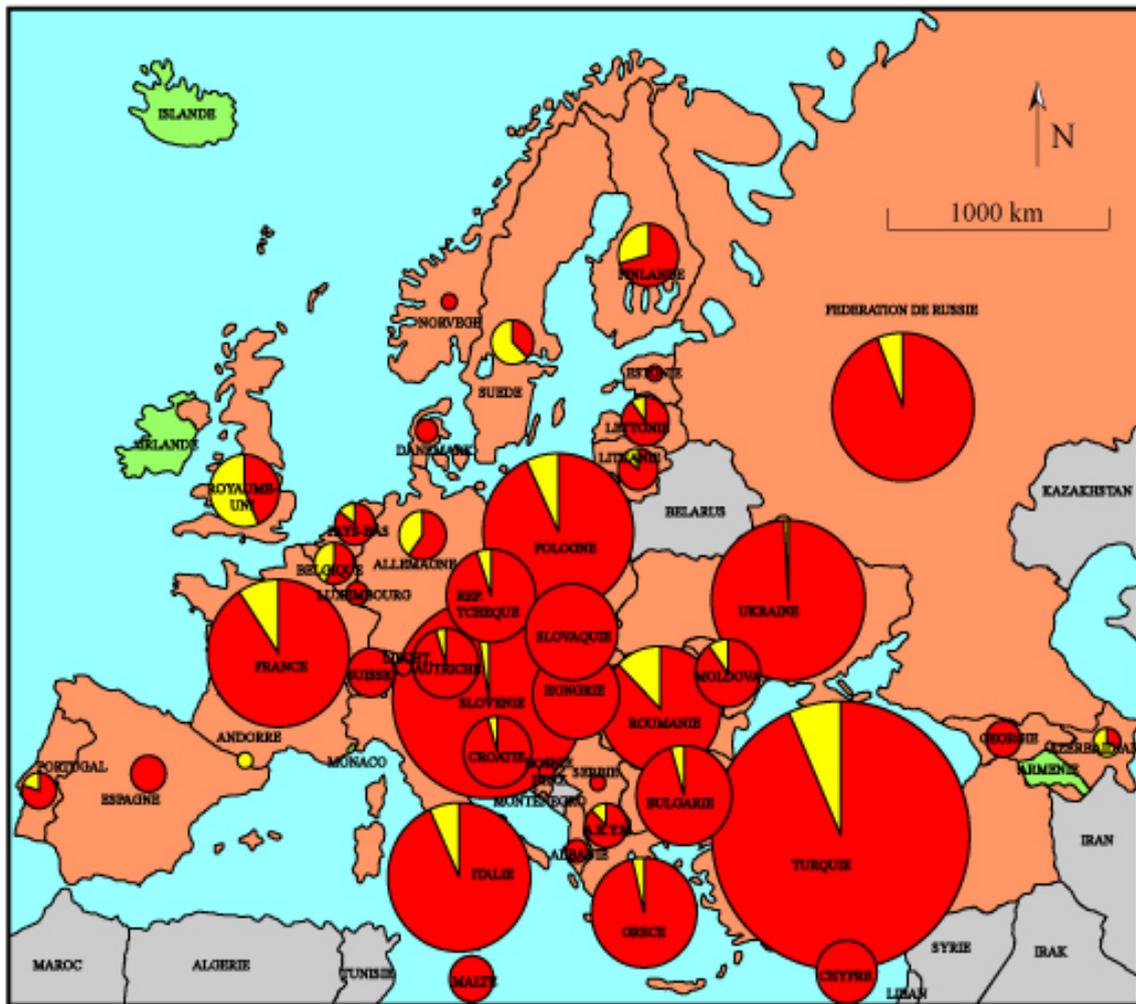


Nature des arrêts :



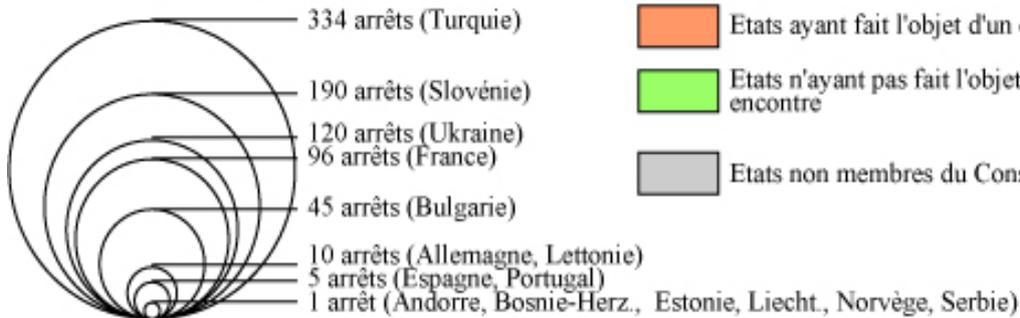
Source : Site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/echr> , rubriques "rapport 2005"

Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2006

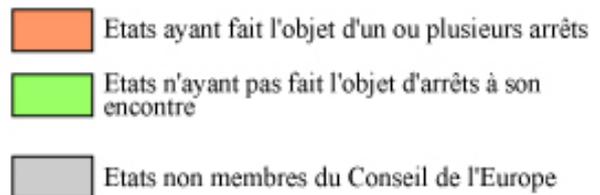


© Thibault Courcelle, 2007

Le nombre d'arrêts par Etat membre en 2006 (sur un total de 1560 arrêts) :



Etats en cause et hors de cause en 2006 :

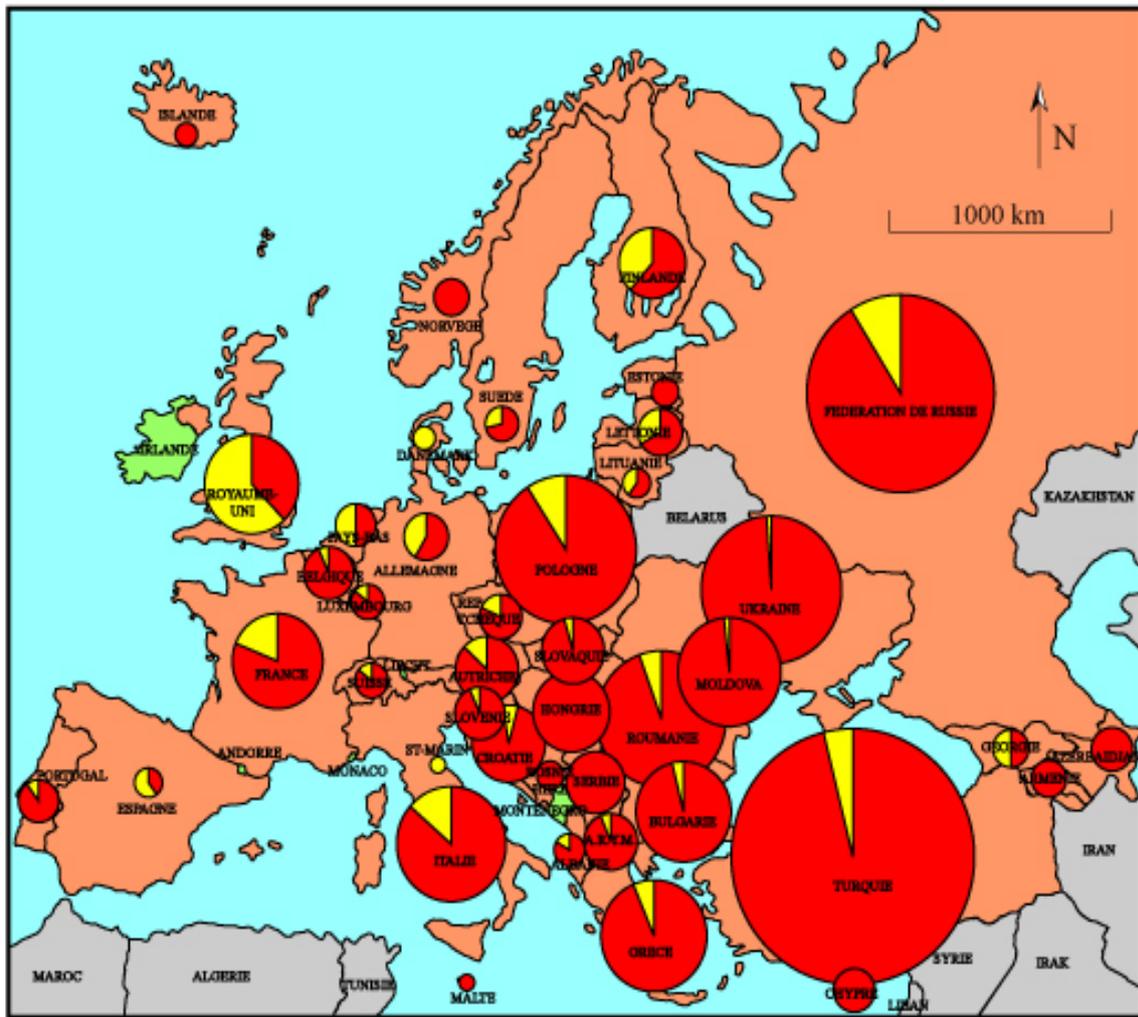


Nature des arrêts :



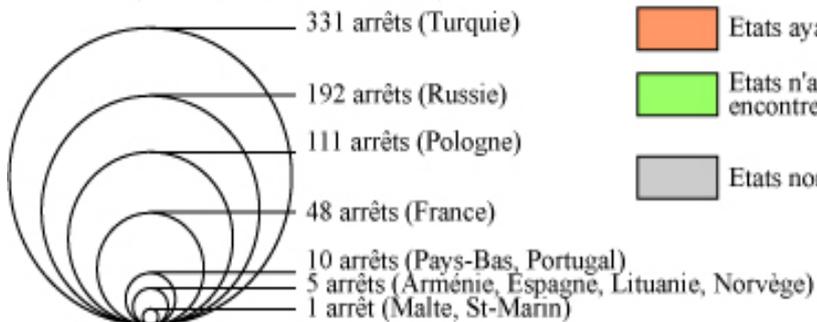
Source : Site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/echr> , rubriques "rapport 2006"

Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2007

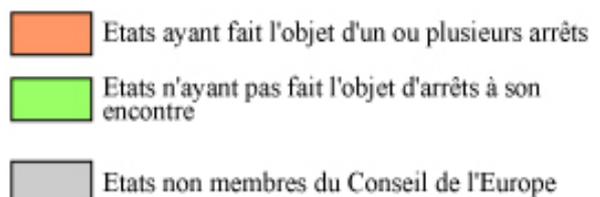


© Thibault Courcelle, 2008

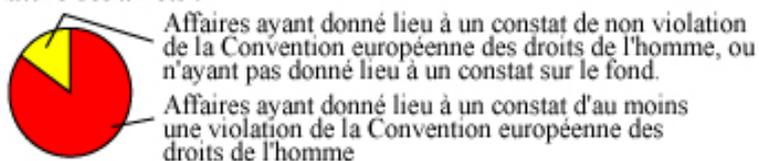
Le nombre d'arrêts par Etat membre en 2007 (sur un total de 1503 arrêts) :



Etats en cause et hors de cause en 2007 :



Nature des arrêts :



Source : Site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/echr> , rubriques "rapport 2007"

La géographie des arrêts rendus par la Cour EDH a ainsi complètement changé en l'espace de quelques années seulement. L'Italie, qui est restée durant plusieurs années le premier client de la Cour avec la moitié des arrêts la concernant, a finalement cédé sa place à la Turquie à partir de 2004. Avec ses nombreuses affaires concernant les Kurdes ou mettant en cause le comportement de l'armée ou de la police turque, la Turquie est toujours le premier client de la Cour en 2007 en totalisant 331 arrêts, soit un peu moins du quart des arrêts de la Cour. La grande nouveauté est l'ascension fulgurante des affaires concernant la Fédération de Russie depuis 2004. Alors que celle-ci n'avait jamais été condamnée avant 2002, elle est devenue le deuxième client de la Cour en 2007, avec 192 arrêts la concernant.

Le « centre de gravité » des arrêts rendus par la Cour est ainsi progressivement passé de l'Ouest au centre, puis du centre à l'Est de l'Europe. L'Italie et la France sont beaucoup moins condamnées en 2007 qu'elles ne l'étaient auparavant. La France a, par exemple, totalisé deux fois moins d'arrêts à son encontre en 2007 (48 arrêts) qu'en 2006 (96 arrêts). Ce phénomène rapide s'explique à la fois par le nombre d'affaires pendantes, qui a considérablement augmenté pour les Etats d'Europe orientale [Voir diagramme circulaire], mais également en raison de l'adaptation judiciaire des anciens Etats membres pour améliorer leur système et ne plus être toujours condamnés pour les mêmes raisons. L'Italie a ainsi largement réduit ses durées de procédure, ainsi que la Slovénie qui a beaucoup été condamnée en 2006, avec 190 arrêts, pour des causes identiques.

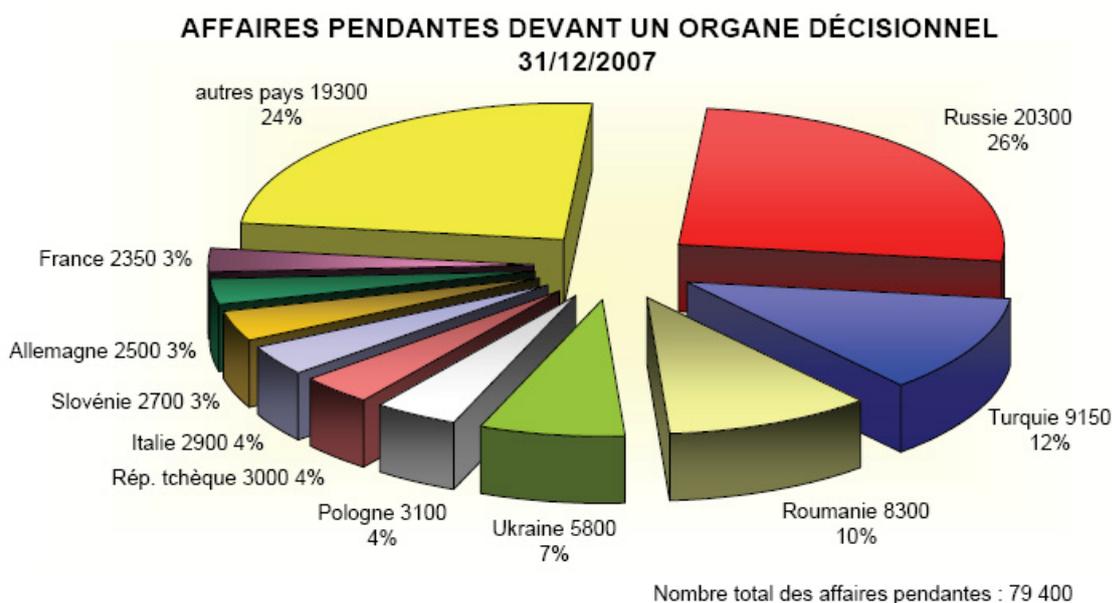


Diagramme circulaire © Conseil de l'Europe
Rapport annuel d'activités 2007 de la Cour européenne des droits de l'homme – p.54.

Lorsqu'on analyse le diagramme circulaire des affaires pendantes à la Cour EDH en 2007, on comprend immédiatement que la Russie, qui en totalise plus du quart (26%) avec 20 300, va rapidement, d'ici deux ans sans doute, devenir le premier client de la Cour loin devant la Turquie qui arrive en deuxième position avec 9 150 affaires pendantes (12%). Quatre Etats d'Europe centrale et orientale (Russie, Turquie, Roumanie et Ukraine) rassemblent plus de la moitié (55%) des 80 000 affaires pendantes de la Cour EDH, l'autre moitié (45%) étant partagée entre quarante-trois Etats membres. En 2008, la Cour EDH ne présente plus que les affaires pendantes attribuées « devant un organe décisionnel », alors que les années précédentes, elle intégrait dans ses statistiques toutes les affaires pendantes. Le nombre total des affaires pendantes n'est donc pas 80 000 mais 104 000, ce qui rend la situation de la Cour encore plus alarmante.

L'observation de ces cartes et du diagramme permet de mieux comprendre les enjeux qui se profilent pour l'avenir de la Cour EDH. La situation actuelle est difficilement tenable car à ce rythme, le nombre d'affaires pendantes atteindra 250 000 pour 2010. Il sera alors de plus en plus difficile pour la Cour de condamner des Etats pour « durée de procédure excessive », alors qu'elle-même ne pourra plus respecter des délais décents. Pour le Président Jean-Paul Costa, il est urgent d'arrêter le gigantisme pour éviter qu'il ne se transforme en « obésité » et que la Cour ne risque « l'arrêt cardiaque »⁷⁰. Mais face au besoin urgent de réforme, la Cour EDH se heurte à l'attitude attentiste de l'un de ses plus importants clients : la Fédération de Russie.

1.2 L'entêtement de la Russie à bloquer toute réforme de la Cour.

Pour assurer à la Cour EDH sa crédibilité et son autorité dans la protection des droits de l'homme sur le long terme, le Comité des Ministres constitue, en 2001, un groupe d'évaluation chargé d'étudier les moyens possibles de garantir son efficacité. Sur la base du rapport rendu par ce groupe d'évaluation, le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) du Comité des Ministres a élaboré un projet de protocole de la CEDH en concertation avec la Cour EDH, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, et les trois ONG observatrices du CDDH : *Amnesty International*, la *Fédération Internationale des Droits de l'Homme* et la *Commission Internationale des*

⁷⁰ Termes employés par Jean-Paul Costa lors de sa première conférence de presse, op. cit.

Juristes. Anne Weber, représentante d'*Amnesty International* à Strasbourg, raconte les négociations et leurs enjeux au sein du CDDH :

« A *Amnesty*, nous nous battons énormément pour la Cour. Lors de la première vague de réforme qui a abouti au Protocole 14 en 2004, nous avons assisté à toutes les réunions du CDDH et soumis des rapports à intervalle régulier. Nous avons essayé, amendement par amendement, point par point, d'influencer chaque Etat car il était question de réduire l'accessibilité même de la Cour par des critères de plus en plus serrés. Nous défendons l'idée qu'il faut garder ce qui fait l'esprit de la Cour : le recours individuel qui permet à tout citoyen d'y avoir accès, de pouvoir déposer sa requête, de voir sa requête examinée et de connaître les raisons d'irrecevabilité ou de non violation selon les cas. »⁷¹

Les organisations de défense des droits de l'homme n'ont pas obtenu entièrement gain de cause puisque, si le droit de recours individuel est maintenu dans le projet de protocole, les conditions d'accès à la Cour EDH ont été restreintes. Ce quatorzième protocole⁷² à la CEDH est finalement adopté par le Comité des Ministres en mai 2004, après avis⁷³ de l'Assemblée parlementaire. A peine adopté, il fait l'objet de nombreuses critiques, notamment au sein du Conseil de l'Europe. Pour certains, notamment Mme Ravaud, cette réforme est inutile car elle n'est pas assez ambitieuse et n'apporte pas de solutions viables à long terme :

« Le Protocole 14 n'est rien d'autre qu'un cathéter sur une jambe de bois et il ne résoudra absolument rien du tout. Il va encore accélérer l'arbitraire du traitement des requêtes qui existe déjà, surtout depuis 2002 où les requêtes irrecevables ne sont plus motivées, ce qui veut dire que les requérants ne reçoivent même plus une lettre explicative qui leur détaille la décision d'irrecevabilité, parce que ça prenait trop de temps. C'est une catastrophe pour les requérants des nouveaux Etats membres car ni eux, ni leurs avocats ne comprennent les erreurs qu'ils ont faites dans l'argumentation. Ils ne font donc pas de progrès et reviennent avec le même type de requêtes tout le temps.

Avec le Protocole 14, on passe d'un comité de trois juges à un juge unique pour déclarer une requête irrecevable, mais ça ne change rien et le nouveau critère⁷⁴ de recevabilité est extrêmement dangereux car, comment le définir ?

Le gros problème, c'est que les Etats n'ont pas eu le courage, mais c'est aussi dû au lobbying des ONG, de dire qu'avec 46 Etats membres et 800 millions de requérants potentiels, on ne peut tout simplement plus garder le droit de recours individuel. Même en décuplant les moyens de la Cour, ça n'est pas possible. Le greffe était de 300 personnes quand je suis partie en 2001 et il a doublé en cinq ans. Jusqu'où faut-il aller ? A une Cour qui aurait un personnel de 5 000 personnes ? 10 000 ? Combien ? Si on garde le principe d'un juge par Etat, il y a une limite purement physique à la capacité d'un juge de lire 500 dossiers, donc la Cour n'est pas équipée pour traiter des violations à une échelle de masse. »⁷⁵

⁷¹ Entretien avec Melle Anne Weber le 6 juin 2006 à Strasbourg.

⁷² Protocole 14 du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/194.htm>

⁷³ Avis n°251 (2004) de l'Assemblée parlementaire.

⁷⁴ Le nouveau critère de recevabilité est effectivement très flou dans les dispositions de l'article 12 du Protocole 14 qui déclare irrecevable « toute requête incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive » et « [si] le requérant n'a subi aucun préjudice important. »

⁷⁵ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

Il est vrai qu'un accroissement du personnel du greffe de la Cour EDH ou du nombre de juges poserait à la fois un grand problème financier, mais également un problème pour maintenir une jurisprudence cohérente, déjà difficile en raison des traditions juridiques différentes des juges en provenance de quarante-sept Etats différents.

Ce point de vue très critique sur le Protocole 14 n'est cependant pas partagé par tous. Pour la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, Mme Maud de Boer-Buquicchio, qui fut Greffière adjointe de la Cour EDH de 1998 à 2002, ce protocole constitue pour la Cour un progrès qu'il est urgent de mettre en application, mais elle insiste aussi sur la responsabilité des Etats :

« Le protocole 14 est un pas très important qu'il nous faut franchir rapidement pour qu'on puisse commencer à mettre en œuvre ses dispositions très utiles pour accélérer les travaux de la Cour, inondée de requêtes. Mais il faut voir ça comme un ensemble, car il faut compléter ces dispositions par une action au niveau national, tant au niveau préventif qu'au niveau de l'exécution des arrêts.

Au niveau national, sur le plan juridique, il faut créer des recours, pour qu'une juridiction nationale puisse éventuellement redresser une situation qui est susceptible d'être un problème sous l'angle de la Convention. Il nous faut sensibiliser tous les corps professionnels, avocats, procureurs et juges, pour les sensibiliser à ce problème. »⁷⁶

Mme De Boer-Buquicchio souhaite donc que les Etats assument leur part de responsabilité en multipliant notamment les recours internes pour leurs citoyens, afin qu'ils ne sollicitent pas systématiquement la Cour EDH en cas de violation de la CEDH, mais s'adressent d'abord à d'autres organes étatiques. Cette solution est également préconisée par l'actuel Président de la Cour EDH, M. Jean Paul-Costa, qui souhaite que les Etats comme la France s'alignent sur les systèmes juridiques espagnols ou allemands pour diminuer le nombre d'affaires auprès de la Cour :

« Il y a beaucoup de condamnations de la France pour des problèmes de procédure : procédure civile, procédure pénale, procédure administrative. Les justiciables et surtout, les avocats français, ont bien compris le mécanisme de la Cour, et dénoncent des violations un peu sophistiquées, et par conséquent, c'est vrai que l'arsenal législatif français n'est pas parfait. Si vous regardez des pays comparables comme l'Espagne ou l'Allemagne, le travail de notre Cour y est largement fait par le juge constitutionnel. Les citoyens espagnols ont un recours direct au juge constitutionnel espagnol et les citoyens allemands ont un recours en protection des droits fondamentaux auprès de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, alors qu'en France, les citoyens ne peuvent pas saisir le Conseil constitutionnel.

⁷⁶ Entretien avec Mme Maud De Boer-Buquicchio le 3 juillet 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. Mme De Boer-Buquicchio a été élue Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe en 2002, puis réélue en 2007 pour un second mandat. Elle travaille au Conseil de l'Europe depuis 1969, d'abord en tant que membre du Secrétariat Général, puis à partir de 1977 comme juriste au sein de la Commission européenne des droits de l'homme, avant de devenir greffière adjointe de la Cour de 1998 à 2002.

Je milite à titre personnel pour cette réforme du Conseil constitutionnel français. Elle a été tentée deux fois sous Mitterrand, mais a buté sur l'opposition politique du Sénat. »⁷⁷

Il y a donc une double pression exercée par le Conseil de l'Europe sur les Etats membres, à la fois pour qu'ils ratifient le Protocole 14 au plus vite, mais également pour qu'ils modifient leurs systèmes législatifs. Tous les Etats ont pris conscience de l'ampleur du problème et ont ratifié le Protocole 14 en un temps record de moins de deux ans.

Mais depuis 2006, seule la Fédération de Russie refuse la ratification de ce protocole et en empêche la mise en application qui nécessite l'unanimité des Etats membres. La perspective de devenir bientôt le premier client de la Cour EDH, en raison du nombre d'affaires pendantes la concernant, n'y est sans doute pas pour rien. Ivan Volodin, conseiller juridique de la Russie auprès du Conseil de l'Europe, justifie sans ambages la position russe :

« Nous avons le sentiment que ce protocole ne va pas régler les problèmes qui existent et nous voulons trouver d'autres moyens avec d'autres propositions pour y parvenir.

Il y a également un article du protocole 14, l'article 16, qui permet au Comité des Ministres d'exercer plus de pression sur les pays qui n'exécutent pas les décisions de la Cour. Or, même si nous ne l'évoquons pas officiellement pour refuser le protocole, il y a pour nous le problème de l'*affaire Ilaşcu* dont nous excluons d'exécuter l'arrêt que trouvons injuste.

Il y a déjà eu une augmentation du budget de la Cour et du nombre de juristes, mais les salaires y sont très élevés, donc il nous semble plus efficace de répartir cet argent sur notre système juridique national.

Nous sommes sous pression européenne sur cette question, mais ça ne nous empêche pas de raisonner car c'est une habitude, certains pays se plaisent à exercer de la pression sur la Russie. »⁷⁸

Cet isolement de la Russie sur la scène européenne, que M. Volodin déplore avec un certain humour sardonique, n'a pas évolué depuis l'adoption du Protocole 14 en 2004. Pourtant, le Président de la Cour EDH, M. Costa, pense que la Russie finira par céder :

« Il faut que la Russie ratifie le protocole, mais elle a engagé une sorte de « bras de fer ». La Russie n'aime pas beaucoup les arrêts de la Cour et ses jugements à son égard sont très sévères. Ratifier un protocole qui la rendrait plus efficace lui paraît donc contre-productif. Cela dit, la Russie ne pourra pas résister indéfiniment à la pression de tous les autres Etats, car médiatiquement, être le seul Etat qui bloque ou immobilise, c'est, à terme, intenable.

Je suis tout de même optimiste, car la Russie doit présider le Comité des Ministres l'année prochaine et va peut-être faire un geste fort en ratifiant ce protocole.

De toute façon, ce protocole est insuffisant, et c'est pourquoi le Comité des Ministres a mis en place un « Groupe des Sages », composé d'éminents juristes extérieurs à la Cour, qui doit proposer une vision au-delà du Protocole 14 pour prendre des mesures plus radicales. »⁷⁹

⁷⁷ Entretien avec M. Jean-Paul Costa le 24 octobre 2005 à la Cour EDH à Strasbourg.

M. Costa était Vice-Président de la Cour lors de l'entretien. Il a pris ses fonctions de Président en janvier 2007.

⁷⁸ Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁷⁹ Entretien avec M. Jean-Paul Costa le 24 octobre 2005 à la Cour EDH à Strasbourg, op. cit.

Malgré cet optimisme de rigueur, la Fédération de Russie n'a toujours pas ratifié le protocole en 2008, et la situation s'est même compliquée puisque non seulement elle n'a pas fait de geste lors de sa présidence du Comité des Ministres de mai à novembre 2006, mais pour couronner le tout, la Douma s'est prononcée contre le projet de loi qui autorisait sa ratification le mois suivant la présidence.

Concernant le « Groupe des Sages », celui-ci a été décidé lors du troisième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Varsovie en mai 2005 afin de réformer en profondeur la Cour EDH. Présidé par l'ancien Président de la Cour de Justice des Communautés européennes du Luxembourg, M. Rodriguez Iglesias, le Groupe des Sages a remis son rapport⁸⁰ au Comité des Ministres le 15 novembre 2006. Dans ce rapport, les Sages réaffirment la place centrale du recours individuel dans le mécanisme de la Cour EDH qu'ils qualifient de « caractéristique fondamentale de la culture juridique européenne », et demandent que des mesures exceptionnelles soient prises au plus vite par les Etats en faveur de la Cour.

Ces mesures consistent à établir un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire des requêtes indépendant de la Cour EDH et plus performant, à renforcer la jurisprudence de la Cour EDH dans les Etats parties notamment par une traduction obligatoire prise en charge par les Etats de tous les arrêts dans toutes les langues, ou encore à renforcer les voies de recours interne pour la réparation des violations de la CEDH. La Cour adopte, en avril 2007, un avis⁸¹ positif vis-à-vis des réformes préconisées dans le rapport.

Toutefois, pour que le Comité des Ministres puisse entreprendre toutes ces réformes, il est nécessaire que la Russie change d'attitude, ce qui ne semble pas être le cas jusqu'ici, d'autant que le ministre russe des Affaires étrangères, M. Serguey Lavrov, ne rate jamais une occasion pour critiquer la Cour EDH, qu'il juge trop politique. Cette attitude agace considérablement les juges de la Cour, comme le montre la réaction de son ancien Président, le Suisse Luzius Wildhaber, lors de sa passation de pouvoir au nouveau Président M. Costa :

« Un pays répète constamment ces derniers temps que nous sommes une cour politique. Nous ne sommes pas une cour politique dans le sens où nous ne recevons et ne suivons pas d'instructions émanant de gouvernements. Mais c'est vrai, pour notre cour comme pour d'autres, que nous décidons sur des conflits sociaux et que nous ne pouvons pas complaire à tout le monde. [...] Nous ne pouvons que regretter le ton exagéré et agressif de certaines de ces critiques et, bien qu'elles témoignent du rôle et de l'impact croissant de la Cour, il serait vraiment désirable que cette agressivité disparaisse dans un futur proche. »⁸²

⁸⁰ Document CM(2006)203 du Comité des Ministres.

⁸¹ <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/CE085B5B-5514-40C9-B5FC-27A1BA863185/0/AvisdelaCoursurlerapportdesSages.pdf>

⁸² Luzius Wildhaber lors de la conférence de presse de M. Jean-Paul Costa le 25 janvier 2007 à la Cour, op. cit.

L'attitude de la Fédération de Russie envers la Cour EDH et son avenir, et envers le Conseil de l'Europe en général, nous questionne sur la vision russe concernant le rôle de l'organisation. Comment la Russie souhaite-t-elle voir évoluer le Conseil de l'Europe ? Et si cette évolution ne va pas dans la direction de ses souhaits, la Russie peut-elle quitter le Conseil de l'Europe ? Quelles en seraient les conséquences pour la Russie et pour le Conseil ?

2 – La Russie peut-elle quitter le Conseil de l'Europe ?

2.1 La présidence russe sans ambitions du Conseil de l'Europe.

Le Comité des Ministres, organe intergouvernemental du Conseil de l'Europe, est celui qui dispose du plus de pouvoirs, puisqu'il est le seul compétent pour agir et décider au nom de toute l'organisation. Il se différencie du Conseil de l'UE, puisque sa composition ne varie pas en fonction des thèmes débattus, mais réuni invariablement les ministres des Affaires étrangères de tous les Etats membres. La plupart du temps, les ministres sont assez peu présents aux réunions du Comité des Ministres, surtout ceux des Etats membres de l'UE qui se rencontrent déjà régulièrement dans le cadre de l'UE, mais ils ont la possibilité de se faire remplacer par un diplomate, qui est généralement l'Ambassadeur représentant de l'Etat auprès du Conseil de l'Europe, présent à Strasbourg.

La présidence tournante du Comité des Ministres et, *de facto*, du Conseil de l'Europe, dure six mois de mi-mai à mi-novembre, et revient à tour de rôle aux Etats membres suivant l'ordre alphabétique anglais des Etats. Plus que symbolique, la présidence a également une portée stratégique puisqu'elle permet à chaque Etat de mettre en place un programme des priorités qu'il entend mettre en œuvre. Avec quarante-sept Etats membres, un Etat n'accède à la présidence que tous les vingt-quatre ans en moyenne.

La présidence de la Russie, le plus important Etat par son poids démographique et politique au Conseil de l'Europe, était donc attendue comme un grand événement. Mais cette attente était teintée de nombreuses craintes en raison de la mauvaise situation concernant les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit en Russie, notamment détaillée dans le rapport de la Commission de suivi en 2005. Les medias ont donc très vertement critiqué la légitimité même de la Russie à assurer cette présidence. L'année précédente, *Le Monde* avait déjà consacré une longue enquête de la journaliste Marie Jégo, en prévision de cette présidence, intitulée « Le Conseil de l'Europe dynamité par la Russie » le 30 juin 2005.

Au moment de la prise de fonctions de la Russie en mai 2006, les journaux se mobilisent : « Le Conseil (russe) de l'Europe », *L'Express* du 11 mai, « Conseil de l'Europe : la présidence russe dérange » *Le Figaro* du 17 mai, « Le Conseil de l'Europe passe sous la coupe de Moscou » *Libération* du 18 mai. Ces articles résument l'ambiance qui règne alors au sein du Conseil lors de l'accession de la Russie à la présidence, entre « déprime » et « ironie ». Le Secrétaire Général, Terry Davis, sort alors de sa réserve et monte au créneau pour défendre la présidence russe : « Russia deserves to lead the Council of Europe »⁸³ *International Herald Tribune* du 24 mai, en arguant du fait que la Russie a toute sa place au Conseil de l'Europe et qu'elle n'a pas à recevoir de leçons des « vieilles démocraties de l'Ouest qui ne sont elles-mêmes pas immunisées contre les violations des droits de l'homme. ». Une prise de position très critiquée par les journalistes et les ONG de défense des droits de l'homme.

Les représentants des Etats membres au Comité des Ministres défendent également tous cette présidence russe, notamment en raison de leurs relations bilatérales fortes avec cet Etat riche en ressources naturelles, comme l'explique M. Frédérik Rogge, conseiller juridique de la France auprès du Conseil de l'Europe :

« La présidence russe à venir est une très bonne chose. Mais dans les messages qu'il peut adresser aux autorités russes sur ses préoccupations concernant la situation des droits de l'homme en Russie, le Conseil de l'Europe est tributaire d'un équilibre géostratégique puisque c'est une organisation intergouvernementale. Pour relayer un message fort, il faut qu'il le soit à un niveau assez élevé par les Etats membres du Conseil de l'Europe, mais il y a aujourd'hui un partenariat stratégique concernant un certain nombre d'Etats avec la Russie, c'est de la *Realpolitik*. C'est pourquoi, par manque de volonté politique des grands Etats membres, les dossiers fournis par le Conseil de l'Europe sur la Russie sont rarement exploités. »⁸⁴

Si cette attitude trop conciliante du Comité des Ministres vis-à-vis de la Russie est souvent critiquée par les medias et les ONG, le programme des priorités de la présidence russe l'est également, puisqu'en pleine crise de croissance de la Cour EDH, il indique clairement l'orientation qu'entend menée la Russie. Ce programme est expliqué par le conseiller juridique de la Russie, M. Ivan Volodin, six mois avant la présidence :

« Notre priorité sera de défendre une Europe sans clivages. Tout ce qui concerne les droits de l'homme, nous allons le reporter sur des mesures nationales afin de diminuer ou stabiliser le nombre d'affaires à la Cour par une amélioration de l'efficacité des systèmes nationaux. Nous allons organiser de nombreuses conférences et séminaires dans toute la Russie mais aussi à Strasbourg, mais nous ne voulons pas que les compétences du Conseil de

⁸³ « La Russie mérite de diriger le Conseil de l'Europe ».

⁸⁴ Entretien avec M. Frédérik Rogge le 25 octobre 2005 à l'Ambassade de France à Strasbourg.

l'Europe soient limitées aux droits de l'homme, donc nous allons approfondir et développer la culture, le dialogue interculturel et interreligieux en général, ainsi que le sport. »⁸⁵

M. Volodin résume ici, avec quelques mois d'avance, le programme officiel⁸⁶ qui sera présenté au Conseil de l'Europe, le 19 mai 2006, par le ministre des Affaires étrangères, M. Serguey Lavrov. Ces priorités ont aussitôt été ressenties, à la fois au sein du Conseil de l'Europe et dans la presse, comme une volonté claire de réduire l'influence des droits de l'homme en les diluant parmi d'autres domaines annexes pour l'organisation (culture, sport).

Il est vrai qu'avec ce programme, la Russie prend le contre-pied du Plan d'action qui avait été décidé par les quarante-six chefs d'Etats et de gouvernement lors du 3^{ème} sommet du Conseil de l'Europe à Varsovie l'année précédente, à savoir réduire toutes les activités de l'organisation ne concernant pas directement les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. En extrapolant un peu, on pourrait d'ailleurs interpréter le logo que s'est choisie la Russie pour sa présidence comme une nouvelle route à suivre pour le Conseil de l'Europe. La route étant symbolisée par le drapeau russe qui s'étire **[Voir logo]**.



Logo © Conseil de l'Europe

Logo adopté par la Fédération de Russie lors de sa Présidence du Conseil de l'Europe en 2006.

L'attitude de la Russie désespère de nombreux fonctionnaires du Conseil de l'Europe qui comptaient sur la présidence russe pour redynamiser le rôle politique de l'organisation. M. Mario Heinrich, chef du secrétariat de la Commission du règlement de l'Assemblée, qui travaille depuis plus de trente-cinq ans au Conseil de l'Europe, résume cette déception, quelques jours seulement après le début de la présidence russe :

⁸⁵ Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁸⁶ Communiqué de presse du Conseil de l'Europe : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1002421>

« Il n'est même pas prévu de conclure un mémorandum d'accord entre l'UE et le Conseil de l'Europe durant la présidence russe. Nous, les middle management de l'organisation, qui sommes toujours un peu trop réaliste, nous pensions que la présidence russe allait au moins conforter le dialogue politique. Il n'y aura peut-être même pas de session ministérielle, ce qui aurait un effet dévastateur dans le milieu des experts.

Quel autre pays que la Russie pourrait prendre une grande initiative pour le Conseil de l'Europe ? Je ne vois pas, et la prochaine présidence russe n'aura lieu que dans vingt-quatre ans, si l'organisation existe encore. Mais la Russie privilégie maintenant les relations bilatérales pour les questions politiques dures... »⁸⁷

Ces propos, teintés de tristesse et de déception, montrent que la Russie est un peu le dernier recours pour l'avenir à long terme du Conseil de l'Europe. Celle-ci a finalement tenue quelques sessions ministérielles durant sa présidence. Il convient donc de s'intéresser à la stratégie des Russes au sein du Conseil de l'Europe et à leur vision du rôle à l'avenir de cette organisation. Peuvent-ils quitter le Conseil ?

2.2 La stratégie des Russes au sein du Conseil de l'Europe, entre défense des intérêts nationaux et attitude distante. La Russie peut-elle quitter l'organisation ?

La Fédération de Russie a adhéré au Conseil de l'Europe pour obtenir un label démocratique et ne pas se retrouver isolée sur la scène européenne. C'était aussi un moyen d'avoir une certaine influence sur une organisation internationale, à laquelle les Etats-Unis ne peuvent pas appartenir, à la différence de l'OSCE. Le Président de l'Assemblée parlementaire, M. René Van der Linden, insiste sur ce point :

« Le Conseil de l'Europe est la seule organisation internationale où les grandes puissances sont représentées avec la Russie mais sans les Etats-Unis. Pour l'Europe, la coopération avec les Russes est une question d'existence et c'est la même chose pour les Russes. Les réformes en Russie sont beaucoup plus compliquées à appliquer que dans n'importe quel autre pays. Il faut prendre conscience qu'on ne peut pas changer l'Histoire en deux jours, et il faut donc laisser du temps à la Russie. Le plus important est qu'elle devienne une partie intégrante du système moderne européen. La Russie est sur le bon chemin dans certains domaines, mais pour d'autres, j'espère y voir une accélération du processus démocratique. Je suis très content de constater que les députés russes qui sont ici, ont souvent de hautes fonctions à la Douma. »⁸⁸

⁸⁷ Entretien avec M. Mario Heinrich le 12 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

M. Heinrich est spécialiste des relations institutionnelles entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, les parlements nationaux, le Parlement européen, et les ONG. Il s'occupe également du fond documentaire et de recherche de l'Assemblée parlementaire.

⁸⁸ Entretien avec M. René Van der Linden le 6 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

M. Van der Linden apparaît très conciliant envers la Russie dans son jugement vis-à-vis de l'évolution récente de la situation dans ce pays. Pourtant, les propres rapports des commissions de l'Assemblée, notamment de la Commission de suivi ou de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, sont beaucoup plus pessimistes à l'égard de l'évolution en Russie, et constatent plus de régressions dans les domaines de la liberté de la presse ou de la pluralité des partis politiques, que de progrès.

Il est cependant vrai que la Russie est bien représentée à l'Assemblée parlementaire, puisque le président de la délégation russe, M. Konstantin Kosachev, est également le président du Comité des affaires internationales de la Douma. Le vice-président de la délégation russe, M. Mikhail Margelov, est également président du Comité des affaires étrangères du Conseil de la Fédération de Russie (2^{ème} chambre). Ils appartiennent tous deux au parti *Russie Unie* de Vladimir Poutine. D'autres membres de la délégation russe à l'Assemblée sont illustres comme M. Guennadi Ziouganov, président du *Parti Communiste de Russie*, ou M. Vladimir Jirinovski, président du parti d'extrême droite appelé « *Parti Libéral-Démocrate de Russie* ». L'immense majorité des parlementaires russes de la délégation, douze sur dix-huit, viennent du parti *Russie Unie*, en raison de son écrasante victoire aux deux dernières élections législatives russes de 2003 et 2007.

Il est intéressant d'analyser la stratégie des parlementaires russes au sein de l'Assemblée. A l'exception de deux parlementaires qui se sont inscrits dans le *Groupe socialiste (GS)* et deux dans la *Gauche unitaire européenne (GUE)*, tous les autres se sont inscrits au sein du *Groupe des démocrates européens (GDE)*, au détriment du *Parti populaire européen (PPE)*⁸⁹ et de l'*Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)*, qui n'en comptent aucun. Cette « surreprésentation » au sein d'un seul groupe leur a permis d'obtenir la présidence de ce groupe et de mieux défendre leurs intérêts nationaux. Melle Daniela Nord, secrétaire et porte-parole du *GDE*, explique comment les Russes ont mis en place leur stratégie dans son groupe :

« M. Margelov souhaitait prendre la présidence de notre groupe et il a tout fait pour ramener tous les parlementaires russes au sein du *GDE* et renforcer ainsi sa position. Nous étions alors en position de faiblesse car nous avons perdu seize parlementaires français de l'*UMP*, qui étaient partis rejoindre le groupe du *PPE*. L'arrivée des parlementaires russes tombait juste à point nommé pour remplacer cette hémorragie. »⁹⁰

⁸⁹ Le *PPE* et le *GDE* forment deux groupes politiques séparés à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à l'inverse du Parlement européen de l'UE où ils sont unis au sein de la même formation *PPE-DE*.

⁹⁰ Entretien avec Melle Daniela Nord le 6 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Pour Peter Kallenberger, secrétaire et porte-parole de l'ADLE, cette manœuvre revêt également d'autres intérêts de la part des Russes :

« Le problème, c'est qu'au départ, les Russes voulaient créer un parti à part car ils ne se sentaient à l'aise dans aucun des groupes politiques. Mais pour créer un groupe, il faut minimum vingt-cinq parlementaires d'au moins cinq nationalités différentes. Il leur était alors plus facile de submerger un groupe déjà existant qui les accepte.

Il faut comprendre la psyché russe, car ils aiment bien rester entre eux, toutes tendances politiques confondues. Ils sont peu politisés et se sentent avant tout « Russes ». Il est plus important pour eux de faire prévaloir leurs intérêts nationaux et de se sentir plus à l'aise en communiquant dans leur langue, car il y a souvent un problème de langues au sein des groupes politiques. »⁹¹

Pour la secrétaire et porte-parole du groupe PPE, Mme Denise O'Hara, la stratégie des parlementaires russes ne présente pas que des avantages :

« Le fait que tous les Russes soient dans un même groupe leur permet de peser sur ce groupe, mais ça présente aussi des désavantages. L'Assemblée parlementaire fonctionne sur le système D'Hondt, donc de façon proportionnelle en fonction du poids des groupes politiques, que ce soit pour l'attribution de la présidence des commissions ou pour établir la liste des orateurs lors des sessions. Il y a donc également des avantages, pour un grand parti d'une délégation nationale, à être dispersés entre différents groupes politiques. C'est ce qu'ont fait, par exemple, les députés turcs de l'AKP en se dispersant dans plusieurs groupes, et ça leur permet d'avoir plus de rapporteurs. »⁹²

Si la majeure partie des parlementaires russes a adopté une stratégie commune pour mieux faire valoir leurs intérêts nationaux, leur comportement au sein de l'Assemblée s'est beaucoup amélioré en douze ans depuis l'adhésion de la Russie. Plusieurs témoignages attestent de ce changement et d'une « professionnalisation » de la délégation russe, comme l'a remarqué le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de 1996 à 2006, Bruno Haller :

« Au début, les parlementaires russes venaient ici avec des discours simples et simplistes ultranationalistes, en se positionnant fréquemment en victime à qui l'on travestit la vérité. Ils tenaient souvent des propos insultants et quittaient précipitamment l'hémicycle ou les commissions lorsqu'ils n'arrivaient pas à imposer leurs positions. Actuellement, même lorsqu'un débat est difficile comme sur la Tchétchénie, ils proposent des amendements et restent jusqu'à la fin même si leurs amendements sont rejetés. C'est une délégation qui a fait beaucoup de chemin et qui est très active. »⁹³

Il est vrai que les journalistes se souviennent, horrifiés, du comportement de certains parlementaires comme celui de l'ultranationaliste Jirinovski, qui leur avait jeté des mottes de

⁹¹ Entretien avec M. Peter Kallenberger le 2 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁹² Entretien avec Mme Denise O'Hara le 6 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁹³ Entretien avec M. Bruno Haller le 14 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

terre⁹⁴ en 1996, pour exprimer son mécontentement. Si les relations se sont bien améliorées entre les parlementaires russes et l'Assemblée parlementaire, notamment grâce aux fonctions qui leur ont été octroyées comme la vice-présidence de l'Assemblée, la présidence d'une commission ou d'un groupe politique, les dissensions entre la Russie et les autres Etats membres au sein du Comité des Ministres s'accroissent. Du coup, Mme Caroline Ravaud, chef du secrétariat de la Commission de suivi, s'interroge sur l'intérêt pour la Russie de rester membre du Conseil de l'Europe :

« La Russie a le syndrome de « grande puissance ». Le but des Russes, au départ, était de faire une « OPA » sur une organisation internationale, mais ça n'a pas marché. Ils se sont rendus compte qu'ils ne pouvaient pas faire tourner le Conseil de l'Europe à la baguette, car nous ne sommes pas dans une logique de blocs, mais dans une logique démocratique, et que ce n'est pas parce que la Russie est un « grand payeur » qu'elle donne le « la ».

La Russie a maintenant l'impression de payer pour se faire taper dessus au Conseil de l'Europe sans rien recevoir en échange et c'est vrai, mais il faut savoir que les Russes ne veulent pas d'assistance. Dans le rapport Russie en 2005, nous avons fait une recommandation au Comité des Ministres en disant que les moyens financiers et le programme d'assistance et de coopération étaient totalement insuffisants en raison de la taille du pays et des problèmes auxquels il était confronté.

La réponse du Comité des Ministres a été un « blabla » infâme, mais j'ai appris par la suite que les Russes n'étaient même pas intéressés par une augmentation des moyens et de la coopération, qu'ils prennent pour de l'ingérence. Alors je suis sérieusement en train de me poser la question de savoir quel est l'intérêt pour la Russie d'être encore membre ici. »⁹⁵

Cette dernière question est d'autant plus pertinente que les autorités russes critiquent de plus en plus ouvertement (et vertement) le Conseil de l'Europe et son rôle, et sont de plus en plus distantes envers l'organisation. Non seulement Vladimir Poutine ne s'est pas rendu au 3^{ème} sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Varsovie en mai 2005, mais il n'a pas daigné y envoyer non plus son Premier Ministre. Et les deux discours⁹⁶ prononcés par le ministre des Affaires étrangères russe, Serguey Lavrov, les 16 et 17 mai, n'ont pas montré un grand intérêt de la Russie pour l'avenir de cette organisation. Pour Venediktov Aleksei, journaliste de l'un des rares medias d'opposition en Russie, la *Radio Echo de Moscou*, cette attitude distante est également très présente dans tous les medias contrôlés par le pouvoir :

« Le Conseil de l'Europe est aujourd'hui ressenti par les medias russe comme l'instrument de l'Ouest contre la Russie. Depuis l'élection de M. Poutine à la présidence, nous avons eu un changement d'attitude du pouvoir et des télévisions d'Etat, avec clairement un discours et une ambiance anti-Conseil de l'Europe.

⁹⁴ « Le Conseil de l'Europe dynamité par la Russie », *Le Monde* du 30 juin 2005.

⁹⁵ Entretien avec Mme Caroline Ravaud le 8 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁹⁶ http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050516_speech_lavrov_en.asp

La Russie a très récemment décidé d'utiliser le Conseil de l'Europe comme moyen de pression dans ses relations bilatérales avec les anciennes républiques soviétiques, notamment de la Communauté des Etats Indépendants, et avec les anciens pays de l'Est. Cette pression passe par des marchandages au sein du Conseil pour faire voter des résolutions, afin de régler des problèmes bilatéraux notamment avec la Géorgie, la Lettonie ou la Roumanie. »⁹⁷

Pour M. Aleksei, le Conseil de l'Europe a donc récemment recouvré une certaine utilité pour la Russie dans ses relations avec ses voisins. Est-ce la raison pour laquelle le Consulat de Russie a nouvellement acheté une majestueuse maison strasbourgeoise à proximité du Conseil de l'Europe dans laquelle il a emménagé en mai 2005 ? **[Voir photo]**. A cette question, la réponse de M. Volodin, conseiller juridique de la Russie, est catégorique et peu rassurante pour l'engagement à venir de la Russie au Conseil de l'Europe :

« Non, je crois qu'il y a des raisons beaucoup plus prosaïques. C'est comme pour le Conseil de l'Europe. Nous sommes en train de nous demander si cette organisation va survivre dans les dix années à venir, quel sera son avenir, alors que l'on continue à construire de nouveaux bâtiments pour le Conseil. Je constate également que les nouveaux bâtiments du Parlement européen à Strasbourg n'ont pas clôt les discussions sur son possible déménagement à Bruxelles. »⁹⁸



Photo © Thibault Courcelle
Consulat de Russie dans une ancienne et splendide bâtisse récemment achetée en mai 2005.

⁹⁷ Entretien avec M. Venediktov Aleksei le 5 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

⁹⁸ Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

Le soutien indéfectible de la Russie au Bélarus, seul Etat européen à ne pas être membre du Conseil de l'Europe en raison du régime dictatorial d'Alexandre Loukachenko, est mal perçu par les autres Etats européens et complique encore les relations de la Russie avec le Conseil de l'Europe. Dans une interview au *Figaro*, le Secrétaire Général, Terry Davis, profite de la présidence russe pour s'élever contre ce « parrainage »⁹⁹ du Bélarus par la Russie. Pour le journal *Le Monde*, c'est un véritable « malaise »¹⁰⁰ qui se développe au Conseil de l'Europe du fait de l'évolution de la Russie, et de l'élection de Dmitri Medvedev comme successeur de Poutine le 2 mars 2008. Une élection présidentielle considérée comme peu démocratique car « ni libre, ni juste »¹⁰¹ par les observateurs de l'Assemblée parlementaire présents en Russie.

Un second facteur laisse à penser que ce malaise est réciproque, et que la Russie prend une attitude plus distante avec l'organisation. Depuis l'élargissement de l'UE à vingt-cinq Etats membres en 2004, puis vingt-sept en 2007, celle-ci se trouve majoritaire, en nombre d'Etats membres au sein des quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette situation, loin de faciliter la prise de décisions au sein du Comité des Ministres, la complique, notamment avec la Russie, comme l'explique l'Ambassadeur de Hongrie auprès du Conseil de l'Europe, M. Zoltan Taubner :

« Nous essayons maintenant de forger et d'adopter un point de vue commun sur beaucoup de choses au niveau des vingt-cinq Etats membres de l'UE, avant d'entrer aux sessions plénières du Comité des Ministres. Il devient plus difficile de trouver un consensus au Conseil de l'Europe, car la Russie utilise de plus en plus le vote indicatif aux sessions du Comité des Ministres, où ils se retrouvent isolés par rapport aux autres et notamment aux pays membres de l'UE. Mais c'est leur volonté de s'isoler pour démontrer qu'il y a vraiment une grande différence de vues, ce qui leur permet d'accuser ensuite l'UE de vouloir faire des blocs, puis sur cette base, ils demandent des concessions ailleurs. C'est leur logique. »¹⁰²

Il est donc devenu presque impossible pour la Russie de faire valoir ses positions lorsque celles-ci vont à l'encontre des intérêts de l'UE, d'autant plus que ses rapports avec ses Etats voisins non membres de l'UE comme l'Ukraine, la Moldova, la Géorgie ou la Turquie, sont assez tendus. Dès lors, la Russie ne risque-t-elle pas, face à cet isolement, d'être tentée de sortir du Conseil de l'Europe ? Ce scénario n'est pas improbable, selon Ivan Volodin, même si la Russie n'en a officiellement jamais exprimé l'intention :

« Il y a de nombreux problèmes que nous souhaiterions régler au niveau du Conseil de l'Europe, mais que l'Union européenne préfère régler seule. C'est vrai qu'il est plus facile de

⁹⁹ « La Russie continue de parrainer la Biélorussie », *Le Figaro* du 17 mai 2006.

¹⁰⁰ « Malaise au Conseil de l'Europe », *Le Monde* du 25 février 2008.

¹⁰¹ <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressVoir.asp?ID=2013>

¹⁰² Entretien avec M. Zoltan Taubner le 7 juin 2006 à l'Ambassade de Hongrie à Strasbourg.

trouver un accord entre les vingt-cinq membres de l'UE qu'entre les quarante-six du Conseil, car non seulement ces Etats sont plus proches dans leurs systèmes juridiques et dans leurs mentalités, mais les procédures de l'UE sont plus prescriptibles et plus simples. L'UE a donc plus d'autorité que le Conseil de l'Europe où la culture du consensus reste prédominante.

La position officielle de la Russie est qu'il faut trouver de nouvelles solutions pour le Conseil de l'Europe, qu'il a toujours du potentiel, mais qu'il ne faut pas le limiter à quelques domaines assez restrictifs dans les droits de l'homme. Mais je n'y crois pas. Je pense que tôt ou tard, on va préférer les relations bilatérales avec l'UE que de lutter ici sur chaque question. »¹⁰³

L'avis de M. Volodin résonne comme un coup de semonce pour le Conseil de l'Europe. Il est cependant difficile de savoir s'il s'agit d'une sorte d'avertissement envers l'organisation lancé dans une stratégie de chantage, afin d'obtenir plus de concessions de la part du Conseil et de ses Etats membres, et pouvoir ainsi infléchir le rôle de l'organisation, ou si la Russie envisage sérieusement de quitter le Conseil de l'Europe pour ne plus se consacrer qu'aux relations bilatérales avec ses voisins et l'UE, et ne plus s'embarrasser de considérations et contraintes vis-à-vis des droits de l'homme.

La seconde hypothèse n'est pas improbable car la Russie, grâce à ses grandes réserves d'énergie fossile et à la hausse internationale du prix de ces énergies, est en pleine période de croissance économique, ce qui lui permet de reprendre un rôle de premier plan sur la scène internationale en se démarquant assez nettement des Etats-Unis et des pays occidentaux sur de nombreuses questions sensibles de politique internationale. Une attitude distante exacerbée par les récents élargissements de l'OTAN à une dizaine d'Etats¹⁰⁴ appartenant à l'ancien bloc soviétique, à ses élargissements possibles à d'autres voisins de la Russie (Ukraine, Moldova et Géorgie), et au déploiement d'un « bouclier » antimissile américain en Pologne et République tchèque, auxquels la Russie s'est vivement opposée par une menace militaire.

¹⁰³ Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

¹⁰⁴ Elargissements à la Hongrie, la Pologne et la République tchèque en 1999, puis à l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie en 2004.

Conclusion du chapitre VIII

La Fédération de Russie est ce qui fait à la fois la puissance et la faiblesse du Conseil de l'Europe. C'est la raison pour laquelle cet Etat fait l'objet d'un chapitre à part entière de cette thèse. La Russie représente donc un cas particulier, car cet Etat a permis au Conseil de l'Europe de se démarquer singulièrement de l'UE par sa taille et sa démographie, mais également par son statut de grande puissance. Cependant, la Russie a également considérablement affaibli le Conseil de l'Europe, aussi bien par les violations massives des droits de l'homme commises sur son territoire lors des deux conflits en Tchétchénie, par l'évolution de son action et de ses relations au sein des différents organes du Conseil de l'Europe, que par son refus actuel de réformer la Cour EDH et par son opposition frontale aux autres Etats membres sur les objectifs et le rôle futur de l'organisation.

Toutes ces raisons, auxquelles s'ajoute la situation interne à la Russie qui ne progresse pas dans le sens des valeurs prônées par le Conseil de l'Europe, font que cet Etat n'a toujours pas trouvé de légitimité au sein de cette organisation, douze ans après son adhésion. Ce contexte crée un malaise profond au Conseil de l'Europe vis-à-vis de la propre crédibilité de l'organisation à faire respecter ses valeurs à ses Etats membres, malaise également ressenti par la Russie à cause de son isolement face aux autres Etats et particulièrement à ceux qui sont aussi membres de l'UE.

Aucun Etat n'oserait engager une procédure d'exclusion contre la Russie ou toute autre sanction, au sein du Comité des Ministres, pour non respect de ses obligations et de ses engagements, au risque de se mettre à dos le principal fournisseur d'énergie de l'Europe. En revanche, rien n'oblige la Russie à rester membre du Conseil de l'Europe. Un départ volontaire semble de plus en plus envisageable ces dernières années, notamment en raison de l'attitude de la Russie lors de sa présidence du Conseil de l'Europe en 2006, et des discours toujours plus critiques de ses dirigeants sur l'organisation. Quelles en seraient les conséquences ?

Pour le Conseil de l'Europe, un départ de la Russie permettrait de réformer plus facilement l'organisation et surtout la Cour EDH, qui, même sans réforme, aurait un quart de requêtes en moins à traiter, et serait bien moins submergée. Mais dans le même temps, le Conseil de l'Europe perdrait une grande part de sa spécificité et donc, de sa raison d'être, vis-à-vis de l'UE.

Pour les Etats membres, il serait plus facile de trouver des consensus au sein du Comité des Ministres sans la Russie, mais ils perdraient un forum de dialogue et de

coopération multilatérale avec elle, qui se trouve être plus souple que les relations bilatérales de pays à pays ou entre UE et Russie pour chercher des solutions communes aux nouveaux enjeux à grande échelle comme le terrorisme ou la cybercriminalité.

Pour la Russie, un départ du Conseil de l'Europe lui permettrait de ne plus s'embarrasser de contraintes vis-à-vis des traités qu'elle a ratifiés et de ne plus avoir d'observateurs extérieurs qui viennent juger l'évolution de sa situation politique. Mais en même temps, elle perdrait son label de « démocratie » et d'« européanité », donc de modernité, et risquerait de se trouver assimilée, aux yeux des Etats occidentaux, aux régimes du Belarus ou de l'Iran.

Pour les Russes, un tel départ aurait des conséquences très dommageables puisqu'ils n'auraient plus aucun recours auprès de la Cour EDH, alors qu'il est déjà difficile pour eux, dans un Etat où la prééminence du droit n'est pas vraiment assurée, d'obtenir une justice équitable contre les violations des droits de l'homme. Ils risqueraient également de perdre les quelques rares acquis comme l'amélioration des conditions de détention ou le moratoire toujours en vigueur pour interdire la peine de mort, auquel cependant, la grande majorité des Russes s'opposent.

La Russie se trouve donc à la croisée des chemins, face à un choix difficile : rester au Conseil de l'Europe mais être obligée d'en respecter les règles et les valeurs, ou quitter l'organisation et reprendre une totale indépendance au risque de s'isoler un peu plus du reste de l'Europe. La troisième voie, rester au Conseil de l'Europe et tenter d'en modifier les valeurs et le rôle en continuant à bloquer toute réforme de la Cour, semble difficilement tenable à long terme, face aux pressions des quarante-six autres Etats membres. Mais ça implique aussi que ces Etats aient une politique claire à l'égard de la Russie, ce que rappelle Catherine Lalumière, ancienne Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe de 1989 à 1994 :

« Comment voulez-vous que le Conseil de l'Europe puisse agir si, au sein du Comité des Ministres, les gouvernements manifestent une indulgence énorme envers la Russie ?

La politique étrangère ne s'improvise pas et a de multiples facettes. Et le Conseil de l'Europe là-dedans, c'est une petite coquille de noix qui est ballottée. Nous n'avons pas la prétention de diriger la Russie à la place des Russes, mais il faut qu'elle aille vers une évolution qui soit quand même conforme à l'essence même du projet européen. Mais je constate en ce moment qu'on ne se donne aucun moyen de pression sur la Russie et l'influence du Conseil de l'Europe en faveur des droits de l'homme y est plus que faible, et finalement, ne sert pas à grand-chose. »¹⁰⁵

¹⁰⁵ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

Chapitre IX

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, une difficile cohabitation.

« Le Conseil de l'Europe a vécu avec des sentiments mitigés la tentation de l'Europe des Communautés de représenter à elle seule le projet européen, même si ce n'est pas sans fierté qu'il a vu celle-ci reprendre à son compte les emblèmes qu'il avait inventés pour incarner l'Europe auprès des citoyens. »¹

Denis Hubert

Cette réflexion de M. Hubert, dès l'introduction de son ouvrage sur le rôle du Conseil de l'Europe dans la décennie post-guerre froide (1989 à 1999), est révélatrice de la difficile cohabitation qu'entretient le Conseil de l'Europe avec les Communautés européennes puis l'Union européenne (UE). Les limites géographiques du Conseil de l'Europe sont bien plus vastes que celles de l'UE, le Conseil comprenant vingt Etats de plus dont la Russie, bien que la grande majorité des Européens ignore son existence ou le confonde avec le Conseil européen de l'UE. Ce constat pose la question de la place du Conseil de l'Europe dans la construction européenne et de ses relations vis-à-vis des autres institutions européennes.

Ce problème n'est pas nouveau, puisque pratiquement dès l'origine, à partir de 1951, une deuxième organisation européenne est créée, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), avec une logique d'abandon de souveraineté nationale radicalement différente de la logique de coopération intergouvernementale du Conseil de l'Europe. Pourquoi le Conseil de l'Europe n'a-t-il pas été choisi pour cette initiative et pourquoi deux organisations qui se superposent ont-elles été maintenues ?

Le Conseil de l'Europe a du redéfinir son rôle et son champ d'activités face au développement de la CECA puis de la Communauté économique européenne (CEE), des élargissements de la CEE ou de ses crises. Comment la CECA, la CEE, puis l'UE ont-elles confiné le Conseil de l'Europe à ne jouer qu'un second rôle sur le plan politique européen ?

¹ Denis Hubert, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 – p.3.

D'autres organisations européennes se développent également dès les années 1950 comme l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) fondée en 1948, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) fondée en 1954, puis l'Association européenne de libre échange (AELE) à partir de 1960. Ces organisations de coopérations essentiellement économiques (OECE et AELE) ou militaire (UEO), très complémentaires du champ d'action du Conseil de l'Europe, ne l'ont pas vraiment concurrencé dans ses prérogatives. Ce qui n'est pas le cas de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) finalisée en 1975 entre Etats soviétiques et occidentaux à Helsinki, qui comprenait une dimension de coopération dans le domaine des droits de l'homme. En 1990, les Etats membres de la CSCE la dotent d'institutions permanentes et la renomment Organisation (OSCE) à partir de 1994, avec des objectifs similaires à ceux du Conseil de l'Europe. Pourquoi les Etats ont-ils voulu créer une nouvelle organisation plutôt que de se servir du Conseil de l'Europe ? Quelles relations se sont développées entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE ?

En 2004, l'UE a connu le plus grand élargissement de son histoire en intégrant dix Etats dont huit d'Europe centrale et orientale, puis deux autres en 2007. Malgré la crise provoquée par les Français et Néerlandais en 2005 avec leur refus d'adopter un traité constitutionnel par référendum, l'UE a tout de même développé certaines de ses compétences, notamment dans le domaine des droits de l'homme en créant une Agence des droits fondamentaux à Vienne. Cette décision a exacerbé de nombreuses tensions entre les deux institutions, d'autant plus que le sommet de Varsovie en mai 2005, organisé par le Conseil de l'Europe pour donner un nouvel élan à son action, n'a pas eu les résultats escomptés par l'organisation, notamment dans la clarification des compétences entre institutions européennes. Plusieurs questions restent donc en suspens. Pourquoi l'UE préfère créer sa propre institution pour les droits de l'homme plutôt que de se référer au travail du Conseil de l'Europe dont tous ses Etats sont également membres ? Quels sont les avantages et les inconvénients dans la création de cette Agence pour les citoyens européens ? Comment évoluent les relations récentes entre les deux organisations ?

I – Un Conseil de l'Europe sensible aux développements des Communautés européennes.

De manière quasiment congénitale, le Conseil de l'Europe s'est trouvé confronté à une problématique liée aux différentes visions géopolitiques de ses Pères fondateurs. Certains d'entre eux, comme Winston Churchill, se contentent d'une simple coopération intergouvernementale alors que d'autres, comme Robert Schuman, souhaitent aller vers une véritable intégration supranationale. Ce rapport de force au sein de l'organisation aboutit à la création rapide de la CECA. Pourquoi la CECA n'a-t-elle pas été créée en tant qu'organe intégré partiel du Conseil de l'Europe ? Quelles en sont les conséquences immédiates et à plus long terme pour l'organisation ? Quelles relations se développent alors entre les deux institutions ?

Avec le Traité de Rome instituant les Communautés européennes en 1957, le Conseil de l'Europe perd encore de son influence et n'est plus le lieu où se définit la politique générale européenne. Son développement se fait alors au profit des crises de la CEE, mais chaque élargissement de la CEE en 1973, 1981 et 1986, puis de l'UE en 1995, 2004 et 2007, posent la question de l'avenir du Conseil de l'Europe, et de la nécessaire redéfinition de son rôle et de ses compétences.

1 – Pourquoi le Conseil de l'Europe n'est-il pas l'Union européenne ?

1.1 Un Conseil de l'Europe bloqué par les Britanniques qui refusent la CECA.

Lors du Congrès de l'Europe à La Haye en mai 1948, puis lors des négociations essentiellement franco-britanniques pour la création d'un Conseil de l'Europe début 1949, les diplomates britanniques ont clairement exprimé leur refus d'une organisation supranationale ou d'une union douanière entre Etats (Chapitre I). Si bien que dès le lendemain de la signature du Traité de Londres portant création du Conseil de l'Europe le 6 mai 1949, l'un des principaux négociateurs de ce traité, le ministre français des Affaires étrangères, M. Robert Schuman, ne cache pas sa déception à l'égard du résultat obtenu et exprime clairement ses ambitions à son ami Pierre-Henri Teitgen, ministre des Forces armées du gouvernement dirigé par Schuman l'année précédente :

« Ce qu'il faudrait, c'est constituer quelque chose autour d'une union franco-allemande, trouver un système dans lequel nous n'engagerions pas seulement nos paroles, mais nos intérêts. »²

Pour mémoire, Robert Schuman, né allemand en 1886 à Luxembourg d'un père lorrain (né Français, puis Allemand après l'annexion d'une partie de la Lorraine en 1871) et d'une mère luxembourgeoise, s'installe à Metz où il se fait élire député de la Moselle de 1919 à 1940, puis de 1945 à 1962. Il prend la nationalité française en 1936. Son histoire personnelle le lie fortement à la France et à l'Allemagne, et explique sa détermination à vouloir mettre un terme à tout conflit franco-allemand après la 2nde Guerre Mondiale.

Dans son ambition, Robert Schuman trouve un allié de poids en son Commissaire général au Plan, M. Jean Monnet. Celui-ci a acquis une forte expérience professionnelle internationale grâce au commerce de son entreprise familiale de cognac, à son rôle de Secrétaire général adjoint de la Société des Nations de 1920 à 1923 qu'il a contribué à créer après la 1^{ère} Guerre Mondiale, de négociateur entre les alliés et les Etats-Unis durant la 2nde Guerre Mondiale, ainsi que de planificateur de la reconstruction économique française après la guerre. M. Monnet souhaite apporter une solution efficace aux tensions franco-allemandes et manifeste son inquiétude au sujet des menaces qu'engendre la Guerre froide. Au début de l'année 1950, il réfléchit à la mise en place d'un marché commun autour des secteurs du charbon et de l'acier, qui sont essentiels à l'industrie civile et militaire, qu'il présente comme une étape indispensable mais transitoire vers la constitution d'une fédération européenne³.

Robert Schuman sonde alors le chancelier allemand, M. Konrad Adenauer, sur son intérêt pour ce projet. Suite à sa réponse positive, il présente publiquement à la conférence de presse lors de la sortie du Conseil des Ministres, le 9 mai 1950, son plan de création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) pour tous les Etats qui souhaitent mettre leur production de charbon et d'acier sous le contrôle d'une haute autorité commune.

Il demande et obtient l'autorisation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de faire une déclaration à l'Assemblée consultative, le 10 août 1950. Le discours de Schuman est éloquent, il rappelle l'objectif principal de pacification des relations entre la France et l'Allemagne, et propose au Conseil de l'Europe et son Assemblée de s'associer à l'initiative :

« [...] De ce forage jaillira une source d'énergies inexploitées dont nous devinions l'existence, dont nous souhaitons la mise en œuvre, mais que le préjugé et la routine nous empêchaient jusqu'ici d'atteindre.

² Laurent Zecchini, « Aux origines de l'Union européenne », *Le Monde* du 8 mai 2000.

³ Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne. De 1945 à nos jours*, Bruxelles : Editions Complexe, collection Questions à l'Histoire, (1^{ère} éd. 1996) 5^{ème} éd. 2008 – pp. 61 à 67.

[...] Entre la France et l'Allemagne, les risques de tension ou même de conflits sanglants se trouvent désormais éliminés. Un pas décisif vers la réconciliation et vers la paix est accompli sans que personne puisse légitimement s'en offusquer.

[...] Le Gouvernement français, quant à lui, est reconnaissant à votre Assemblée d'avoir bien voulu prêter attention à son initiative. Vous lui accorderez, j'ose l'espérer, votre consécration morale, et peut-être un concours effectif particulièrement précieux, marquant ainsi de votre haute autorité une étape décisive dans la construction de l'Europe.

Vous vous associerez ainsi à une entreprise concrète, constructive et durable. Vous donnerez à nos populations anxieuses, dont je ne voudrais pas voir accroître démesurément les alarmes, l'assurance qu'il y a, à côté de nos légitimes soucis de sécurité, l'espoir et la volonté de vivre et de travailler dans la paix et pour la paix. »⁴

Quatre jours après le vibrant discours de Schuman à l'Assemblée, Jean Monnet présente un Mémoire⁵ sur les rapports entre les institutions prévues par le Plan Schuman et le Conseil de l'Europe. Ce Mémoire décrit les institutions que les six Etats, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Benelux, qui ont exprimés leur volonté de participer à la création de la CECA, comptent mettre en place : une Haute Autorité, une Assemblée commune, un Conseil européen composé des ministres de l'Economie et une Cour de justice. Il explique ensuite qu'en raison du refus de certains Etats membre du Conseil de l'Europe d'accepter le Plan Schuman et la délégation de souveraineté nationale qu'il nécessite, la Haute Autorité ne peut établir de relation organique avec le Comité des Ministres ou l'Assemblée consultative, et Jean Monnet constate que :

« Pour établir une telle relation, il faudrait, de toute nécessité, ou bien refaire complètement le statut du Conseil de l'Europe, ou bien abandonner le principe de la fusion des souverainetés qui est la base même des propositions Schuman. »⁶

M. Monnet propose cependant que le président de l'Assemblée de la CECA et un représentant de la Haute Autorité présentent annuellement un rapport à l'Assemblée du Conseil de l'Europe. Il souhaite également que les parlementaires représentant les six Etats membres de la CECA au sein de l'Assemblée commune soient les mêmes que ceux qui représentent ces six Etats au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée consultative accueille favorablement ces propositions dans une recommandation⁷, mais souhaite que tous les Etats européens producteurs de charbon et d'acier, donc y compris le Royaume-Uni, participent pleinement au Plan Schuman.

⁴ Robert Schuman, « Une autorité supranationale », *In* : *Les Voix de l'Europe : sélection de discours prononcés devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949 – 1996*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1997 – pp.25 et 26.

⁵ Mémoire de Jean Monnet présenté le 14 août 1950. Disponible sur le site luxembourgeois consacré à la construction européenne : www.ena.lu

⁶ Ibid.

⁷ Recommandation 6 (1950) de l'Assemblée consultative.

Cependant, une partie des parlementaires s'y opposent ou ne souhaitent pas que leur Etat y participent. C'est le cas de parlementaires français qui redoutent que la constitution d'une Haute Autorité européenne permette à l'Allemagne de se réarmer, ou de parlementaires britanniques qui craignent que la solidarité atlantique avec les Etats-Unis et le Commonwealth soient déstabilisés par un engagement trop poussé du Royaume-Uni dans la construction européenne⁸. D'ailleurs, dans son discours à l'Assemblée le 11 août, le lendemain du discours de Schuman, Winston Churchill n'évoque même pas le Plan Schuman, mais propose de créer une armée européenne unifiée en étroite coopération avec les Etats-Unis et le Canada⁹.

Le traité instituant la CECA est finalement signé en avril 1951 entre six des quatorze Etats membres du Conseil de l'Europe [voir carte]. La CECA entre en vigueur en juillet 1952 après ratification de ce traité par les parlements des six Etats. Sa gestation suscite des débats mouvementés au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Celle-ci doit se prononcer sur la convocation d'une conférence chargée d'élaborer une articulation rationnelle entre la CECA et le Conseil de l'Europe. Pas moins de quatre personnalités viennent défendre, début décembre 1951, ce projet de conférence, dont deux chefs de gouvernement, M. Alcide de Gasperi pour l'Italie et M. Konrad Adenauer pour l'Allemagne, ainsi que les ministres des Affaires étrangères français, M. Robert Schuman, et belge, M. Paul Van Zeeland. L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe rejette pourtant, avec l'appui massif des parlementaires britanniques et d'une partie des parlementaires souverainistes français, ce projet de conférence le 10 décembre 1951 et n'accorde donc pas son soutien aux chefs de gouvernement et ministres. Cette attitude provoque la démission immédiate de son Président, le Belge M. Paul-Henri Spaak, déçu par le comportement timoré et attentiste des parlementaires, qu'il dénonce au cours d'un dernier discours lapidaire à l'Assemblée :

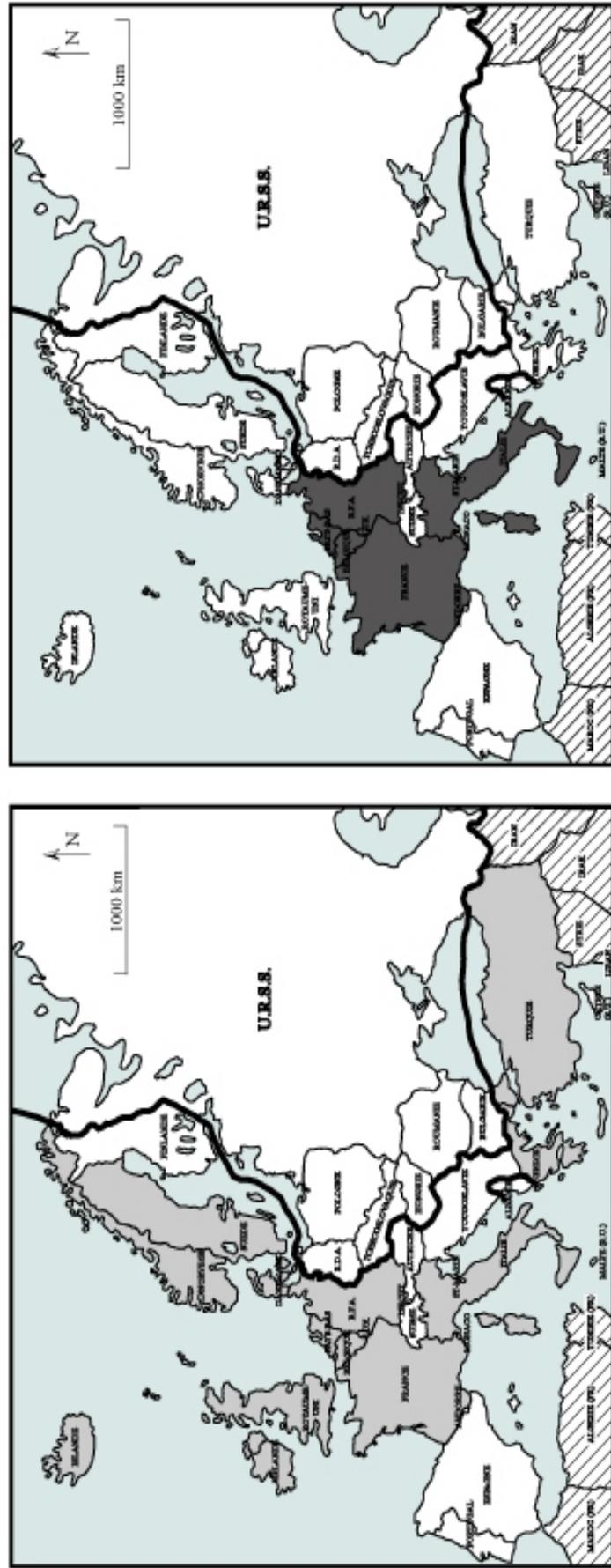
« J'ai la conviction que si, dans cette Assemblée, on dépensait le quart de l'énergie que l'on met à dire non pour dire oui à quelque chose de positif, nous ne serions déjà plus dans l'état où nous sommes aujourd'hui.

J'ai fait une autre constatation, celle-là plus grave et plus douloureuse, au cours de cette dernière session. Mesdames, Messieurs, je ne voudrais froisser personne, je voudrais employer les termes parlementaires les plus convenables, mais j'ai acquis la conviction que, dans cette Assemblée, il n'y a pas plus de soixante membres [sur deux cents] qui croient vraiment à la nécessité de faire l'Europe.

⁸ Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949-1989*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2006 – p.50.

⁹ Winston Churchill, « Pour une armée européenne unifiée », *In* : *Les Voix de l'Europe [...]*, op. cit. - pp.28 et 29.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951



© Thibault Courcelle, 2008

-  Pays membres du Conseil de l'Europe en 1951
-  Pays fondateurs de la CECA en 1951
-  "Rideau de fer" entre URSS et bloc occidental
-  Pays européens non membres du Conseil de l'Europe (carte 1), ou de la CECA (carte 2)
-  Pays ne faisant pas partie de l'Europe même dans sa plus grande acception

[...] Si, vraiment, c'est cela la collaboration qu'il faut attendre de certains pour faire l'Europe, franchement, je crois qu'il vaut mieux cesser cet appareil que faire croire que quelque chose d'important est en train de s'accomplir à ces foules qui, après chaque session, si elles prennent connaissance de nos travaux, doivent se montrer de plus en plus désillusionnées. [...] Au lieu de prendre courageusement position devant le nouveau fait anglais, nous avons essayé de trouver des formules d'unanimité qui sont des formules d'impuissance.

[...] Puis, hier, nous avons manqué l'occasion de notre vie, l'occasion de notre vie d'Assemblée européenne. Oui, la séance d'hier a été historique, et c'est cela qui me fait de la peine, mais jusqu'au moment où les ministres ont cessé de parler. Quand la parole nous fut rendue, je n'ai plus rien vu d'historique ! [...] Voyez-vous, j'ai l'impression que nous sommes en train de mourir de notre sagesse. Ce qu'il y a de sagesse dans cette Assemblée ! Ce que les gens sont raisonnables ! Ce qu'ils discutent avec soin ! Ce qu'ils sont habiles dans toutes les questions de procédure et comme, sur un mot et sur une virgule, ils peuvent parler avec talent ! Messieurs, c'est épouvantable, et votre sagesse est une sagesse meurtrière. »¹⁰

Le discours et la démission avec fracas de Paul-Henri Spaak, qui fut l'un des Pères fondateurs du Conseil de l'Europe et qui fut le premier Président élu de l'Assemblée consultative de 1949 à 1951, confirme la vision de Robert Schuman et Jean Monnet vis-à-vis d'un Conseil de l'Europe bloqué par les Britanniques, et la nécessité de développer la Haute Autorité supranationale de la CECA en dehors de cette organisation. Non content de quitter le Conseil de l'Europe, Paul-Henri Spaak, grand promoteur de l'Europe intégrée, est désigné premier Président de l'Assemblée commune de la CECA de 1952 à 1954.

Pour le Conseil de l'Europe, les conséquences de ce divorce sont énormes, puisque, même s'il reste le cadre de la définition de la politique générale européenne durant les années 1950, le développement structurel et économique de la CECA et le projet idéologique et politique qui lui est associé, font de l'ombre à l'action du Conseil et réduisent sa marge de manœuvre.

Des relations étroites entre les deux organisations sont cependant maintenues puisque la CECA présente chaque année son rapport général d'activité à l'Assemblée consultative qui adopte des résolutions envers les six Etats concernés. Au vu du nombre de résolutions¹¹ adoptées par le Comité des Ministres concernant les relations entre le Conseil de l'Europe et la CECA durant toutes les années 1950, celui-ci s'intéresse de près au développement de la Communauté, d'autant plus que les Britanniques voient d'un très mauvais œil la progression d'une CECA indépendante. Suite au lancement de la CECA sans le Royaume-Uni, et face à son succès, celui-ci change totalement de position en 1952 et tente de convaincre, en vain, ses partenaires du Conseil de l'Europe de la nécessité « de permettre au Comité des Ministres et à

¹⁰ Paul-Henri Spaak, « Une sagesse meurtrière », *In* : *Les Voix de l'Europe [...]*, op. cit. - pp.38 à 41.

¹¹ Résolutions (52) 34, 35 et 37, (53) 13 et 23, (54) 26, (55) 15 et 21, et (56) 24 du Comité des Ministres.

l'Assemblée Consultative d'agir en qualité d'institutions ministérielles et parlementaires des communautés restreintes » et souhaite « instaurer une liaison organique entre les communautés restreintes et le Conseil de l'Europe »¹².

Durant cette période, le Conseil de l'Europe ne reste pas inactif, puisqu'il adopte une vingtaine de traités dont certains relativement importants comme la Convention européenne des droits de l'homme en 1950, la Convention culturelle européenne en 1954 ou la Convention européenne d'extradition en 1957. Il n'empêche que l'organisation cherche à redéfinir son rôle et demande¹³ aux gouvernements de lui établir un programme d'action clair dès 1953. Le Comité des Ministres prie, en 1956, toutes les organisations européennes de coopérer plus étroitement pour éviter les chevauchements de compétence et d'activité, mais c'est surtout avec la perspective de création des Communautés européennes que la nécessité d'une redéfinition du rôle du Conseil de l'Europe se fait encore plus ressentir.

1.2 Les conséquences de la création des Communautés européennes pour le Conseil de l'Europe.

Lors de la Conférence de Messine en 1955, les six Etats fondateurs de la CECA proposent de créer un Comité intergouvernemental pour engager une réflexion sur la possibilité de lancer un marché commun. Ce comité est placé sous la présidence de Paul-Henri Spaak. La Haute Autorité de la CECA y siège de façon permanente alors que le Conseil de l'Europe n'y est invité que lorsque M. Spaak le juge utile. En 1956, le Comité rend un rapport, appelé « Rapport Spaak », qui sert de base aux négociations entre les six ministres des Affaires étrangères pour créer un marché commun, finalisé le 25 mars 1957 lorsque les six Etats membres de la CECA fondent à Rome la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA).

Un seul article du Traité de Rome, l'article 230, prévoit que « La Communauté établit avec le Conseil de l'Europe toutes coopérations utiles »¹⁴, mais sans les définir.

L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe demande¹⁵ alors aux Etats une rationalisation des activités parlementaires européennes pour éviter les chevauchements de

¹² Résolution (52) 35 du Comité des Ministres.

¹³ Résolution (53) 14 du Comité des Ministres.

¹⁴ http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_XM_0152_x777x.pdf

¹⁵ Recommandations 117 et 146 (1957) de l'Assemblée parlementaire.

compétence. L'Assemblée souhaite¹⁶ également conclure des arrangements avec les Communautés des Six, notamment pour que les commissions exécutives de la CEE et de l'Euratom lui fournissent annuellement des rapports sur leur évolution, et que l'Assemblée commune se réunisse régulièrement avec l'Assemblée consultative pour discuter des questions d'intérêt commun et échanger des informations sur leurs activités. Dans cet objectif de rationalisation, l'Assemblée propose¹⁷ également que toutes les assemblées européennes soient situées dans la même ville, à Strasbourg. Le Comité des Ministres prend acte¹⁸ des sollicitations de l'Assemblée sur la rationalisation des institutions européennes, mais préfère attendre que la CEE soit créée avant d'établir des « relations étroites » avec elle.

Après dix ans d'existence, le Conseil de l'Europe était encore politiquement relativement importante, comme l'explique M. Mario Heinrich, secrétaire de la Commission du règlement et des immunités de l'Assemblée, spécialiste des relations institutionnelles entre les organisations européennes :

« Le dixième anniversaire du Conseil de l'Europe, où le Comité des Ministres avait confirmé que le Conseil de l'Europe était le cadre général de la politique européenne¹⁹, était encore une période faste pour l'organisation, qui avait obtenu que toutes les organisations fassent rapport à l'Assemblée consultative. Celle-ci était donc le forum ou le cadre général de la construction européenne, mais ça s'est écroulé presque aussitôt, dès le début des années 1960, avec le premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEE, où l'on a vu que le cadre général était en train de glisser vers Bruxelles et Luxembourg.

Puis la politique européenne du général De Gaulle en France, qui privilégiait l'intergouvernemental au supranational, a été très profitable au Conseil de l'Europe, notamment parce qu'il refusait l'élargissement de la CEE au Royaume-Uni. Il n'y avait alors que très peu de débats politiques au Parlement européen qui s'occupait principalement des questions de réalisation du marché commun, des questions agricoles et de relations commerciales. Ça nous a laissé un énorme vide que l'Assemblée du Conseil de l'Europe a pu occuper. »²⁰

La politique extérieure menée par le général De Gaulle provoque effectivement une grave crise dans la poursuite de l'intégration européenne, qui est marquée, à partir de 1965, par le refus de la France de modifier le principe de l'unanimité dans la prise de décision du Conseil européen et son refus d'étendre les pouvoirs du Parlement européen. De Gaulle décide alors de suspendre la participation de la France pour plusieurs mois aux réunions du Conseil européen, provoquant *de facto* un veto français bloquant toute décision, c'est la

¹⁶ Résolution 130 (1957) de l'Assemblée parlementaire.

¹⁷ Recommandation 148 (1957) de l'Assemblée parlementaire.

¹⁸ Résolutions (57) 27 et (58) 11 du Comité des Ministres.

¹⁹ Résolution (59) 11 du Comité des Ministres.

²⁰ Entretien avec M. Mario Heinrich le 12 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

« crise de la chaise vide ». Un compromis est finalement trouvé en 1966 approuvant les décisions à l'unanimité pour toute « question importante ».

Durant cette période, le Conseil de l'Europe diversifie et développe ses activités, notamment dans le domaine social avec l'adoption d'une Charte sociale européenne en 1961 et dans le domaine médical avec la Convention relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne en 1964. La crise de la CEE profite au Conseil de l'Europe, puisque ni l'Assemblée, ni le Comité des Ministres ne semblent plus se préoccuper des relations entre les deux organisations.

2 – Une Europe à deux vitesses.

2.1 Le développement à deux vitesses de la construction européenne et la marginalisation du Conseil de l'Europe.

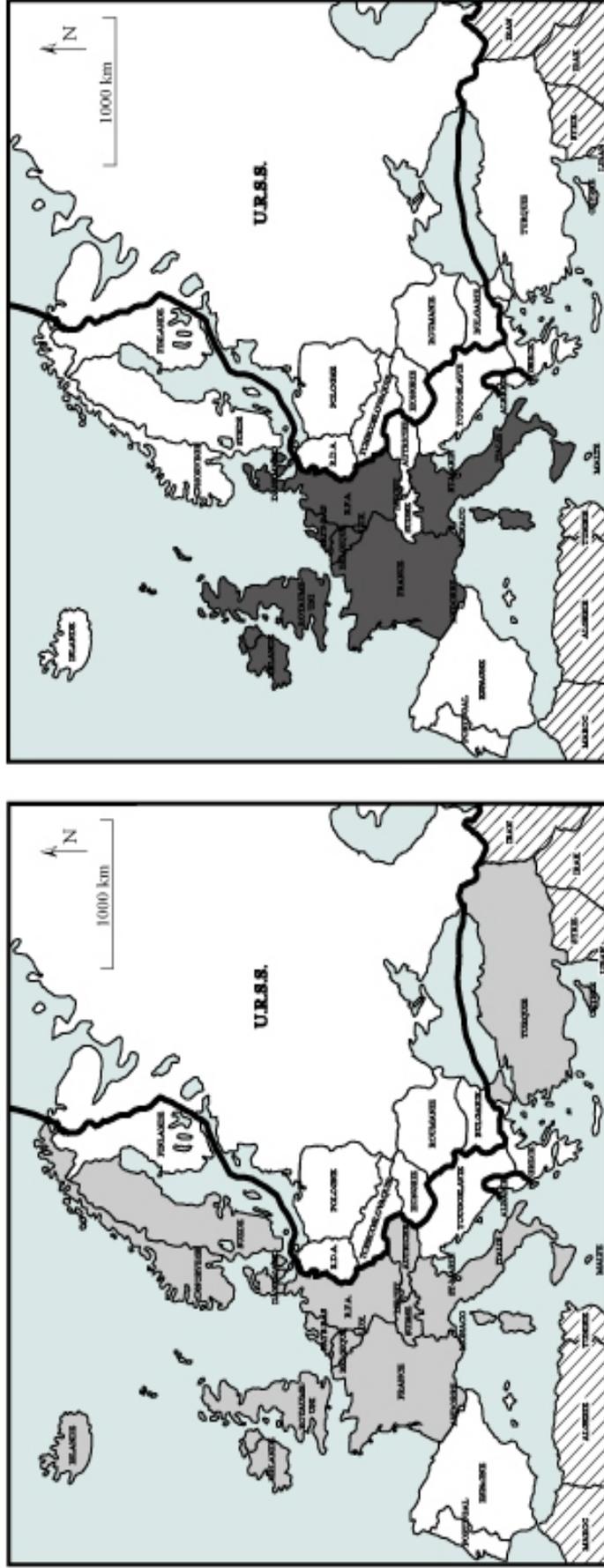
L'arrivée au pouvoir de Georges Pompidou en 1969 en France permet une relance de l'intégration européenne avec notamment la décision prise de renforcer le marché commun tout en l'élargissant à de nouveaux membres. La CEE s'élargit au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark dès 1973. Avec neuf Etats membres, elle devient majoritaire au sein du Conseil de l'Europe qui en compte dix-sept (dont plusieurs petits Etats comme Malte et Chypre) [**Voir carte**]. Cet élargissement relance la question de l'avenir du Conseil de l'Europe et de ses relations avec la CEE. M. Heinrich Klébès, alors secrétaire du Comité des Ministres, explique pourquoi l'organisation a survécu à l'approfondissement et l'élargissement de la CEE :

« Il y a eu un grand débat à cette époque où toutes les options ont été discutées. La raison pour laquelle le Conseil de l'Europe a continué à exister, c'était entre autre parce qu'il avait beaucoup d'activités purement techniques dont la CEE ne s'occupait pas encore. Personne n'avait alors pensé sérieusement à abolir le Conseil de l'Europe. »²¹

Ces activités purement techniques se concentrent alors essentiellement dans le domaine des droits de l'homme, avec le développement de la Cour et de sa jurisprudence, mais également dans les domaines sociaux, culturels ou environnementaux.

²¹ Entretien avec M. Heinrich Klébès le 27 octobre 2005 à Strasbourg.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de la Communauté économique européenne en 1973



© Thibault Courcelle, 2008

- Pays membres du Conseil de l'Europe en 1973
- Pays membres de la CEE en 1973
- "Rideau de fer" entre URSS et bloc occidental
- Pays européens non membres du Conseil de l'Europe (carte 1), ou de la CEE (carte 2)
- Pays ne faisant pas partie de l'Europe même dans sa plus grande acception

La chute successive des dictatures méditerranéennes en Grèce, au Portugal et en Espagne entre 1974 et 1976, permet au Conseil de l'Europe de trouver un nouveau souffle en s'élargissant vers le Sud avec la réintégration de la Grèce, puis l'intégration du Portugal et de l'Espagne, au sein desquels le Conseil conforte l'établissement de systèmes démocratiques.

Ce regain d'intérêt pour le Conseil de l'Europe est de courte durée car la CEE continue son développement. En 1979, les premières élections européennes pour élire les députés européens se déroulent simultanément dans les neuf Etats membres de la CEE, ce qui marginalise un peu plus le Conseil de l'Europe et surtout son Assemblée où les parlementaires sont désignés par les parlements nationaux, comme l'explique M. Heinrich :

« Après l'élargissement de 1973, l'élection européenne au suffrage universel direct des députés du Parlement européen était un coup terrible, difficile à digérer pour le Conseil de l'Europe, bien qu'en tant que membre du *Mouvement européen*, je ne pouvais que me féliciter de cette évolution. »²²

L'Assemblée parlementaire, inquiète de sa perte de légitimité par rapport au Parlement européen, adopte aussitôt une résolution²³ pour demander aux Etats membres de redéfinir et accroître son rôle. Une grande différence marque désormais les deux assemblées puisque les députés du Parlement européen, directement élus, ne peuvent pas être députés au sein de leur assemblée nationale, à l'inverse des parlementaires de l'Assemblée du Conseil de l'Europe qui en sont tous issus.

Le début des années 1980 est marqué par de nouveaux élargissements de la CEE à la Grèce en 1981, puis à l'Espagne et au Portugal en 1986, trois Etats méditerranéens peu industrialisés et très fortement agricoles qui accroissent les disparités régionales de « l'Europe des Douze ». La CEE, suite aux propositions présentées par la Commission que préside le socialiste français, M. Jacques Delors, et après de longues négociations menées au sein d'une conférence intergouvernementale, approfondit également son intégration économique et politique. Elle adopte, la même année, l'Acte unique européen, par la création d'un marché unique pour 1992 et d'un espace européen sans frontières intérieures. La CEE abandonne progressivement son caractère purement économique pour se doter de compétences politiques et sociales élargies. Le but est de créer une « Union européenne » et d'améliorer le fonctionnement de ses institutions.

Avec ces élargissements et cet approfondissement de la CEE, la raison d'être du Conseil de l'Europe est profondément remise en question. L'Assemblée parlementaire ne s'y

²² Entretien avec M. Mario Heinrich le 12 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

²³ Résolution 693 (1979) de l'Assemblée parlementaire.

trompe pas et prône une meilleure coopération, voire même une meilleure communication entre organisations européennes²⁴. Elle adopte, à l'initiative d'un député norvégien, Harold Lied, une résolution à l'égard des Etats membres où elle manifeste :

« [...] une certaine inquiétude à l'idée que le Conseil européen, réuni à Stuttgart en juin 1983, a [...] lancé un appel en faveur d'une intensification des activités intergouvernementales des Dix dans des domaines non prévus par les Traités de Paris et de Rome, tels que la culture, l'environnement et l'harmonisation des législations. »²⁵

L'Assemblée cherche donc à défendre les prérogatives du Conseil de l'Europe et perçoit bien l'élargissement de la CEE comme une menace pour l'organisation. Elle lance également un appel « pressant » pour que la CEE adhère à la Convention européenne des droits de l'homme afin, sans doute, qu'elle ne développe pas ses prérogatives dans ce domaine. L'Assemblée décide de créer une commission composée « d'éminents hommes d'Etat », soit huit personnalités dont quatre anciens ministres des Affaires étrangères (d'Italie, Espagne, Norvège et Royaume-Uni) et anciens présidents de l'Assemblée parlementaire ou du Parlement européen. Cette commission, présidée par l'italien M. Emilio Colombo, est chargée de « présenter des propositions audacieuses et réalistes » pour l'avenir du Conseil de l'Europe.

Pour renforcer le rôle politique du Conseil de l'Europe, l'Assemblée demande²⁶ au Comité des Ministres d'intensifier les relations entre l'organisation et l'Europe de l'Est, et la participation des Etats de l'Est aux activités intergouvernementales du Conseil telles que la culture, l'éducation et l'environnement. L'Assemblée lui propose aussi de réviser la « règle de l'unanimité » pour favoriser la prise de décision dans les domaines importants.

La commission Colombo rend deux rapports en 1985, à partir desquels l'Assemblée recommande²⁷ au Comité des Ministres de faire participer la CEE aux travaux du Conseil de l'Europe, notamment pour tout ce qui concerne les problèmes de société (drogue, terrorisme, chômage). De son côté, le Comité des Ministres adopte quatre rapports, durant les années 1980, sur le rôle du Conseil de l'Europe dans la construction européenne. Ces rapports sont confidentiels et ne ménagent pas l'organisation comme l'illustre le premier d'entre eux, présenté en 1982 par le ministre des Affaires étrangères de l'Autriche, M. Willibald Pahr, alors Président du Comité des Ministres²⁸.

²⁴ Directive n°414 (1982) de l'Assemblée parlementaire.

²⁵ Résolution 805 (1983) de l'Assemblée parlementaire.

²⁶ Recommandation 994 (1984) de l'Assemblée parlementaire.

²⁷ Recommandation 1017 (1985) de l'Assemblée parlementaire.

²⁸ Document CM(82)202 du Comité des Ministres.

Le résultat de toute cette réflexion n'aboutit qu'à un échange de lettres²⁹ en 1987 entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, l'Espagnol M. Marcelino Oreja, et le Président de la Commission de la CEE, le Français M. Jacques Delors. Cet échange formalise les modalités de coopération entre les deux institutions, mais sans prendre la forme d'un accord officiel, la CEE étant sans doute réticente à limiter sa capacité d'action dans les domaines culturels, environnementaux ou juridiques, au profit du Conseil de l'Europe. Ces lettres sont donc un « arrangement » sous forme d'invitations mutuelles à participer aux réunions du Comité des Ministres ou de la Commission, chacun en qualité d'observateur.

A cette époque, des Etats remettent en question l'existence même de l'organisation. C'est ce que laisse penser le témoignage de M. Keith Vaz, ministre délégué aux Affaires européennes du Royaume-Uni, lors d'un colloque au Sénat français pour le cinquantième anniversaire de l'organisation en 1999 :

« Dès le milieu des années 1980, on pouvait croire que la mission du Conseil de l'Europe était achevée car le Conseil était devenu une assemblée d'Etats ayant exactement les mêmes idées. D'une certaine manière, il avait été remplacé par la Communauté européenne, instrument préféré de la coopération européenne. [...] Comme l'a affirmé Charles de Gaulle, le Conseil de l'Europe était devenu « la belle au bois dormant du Rhin ». »³⁰

A la veille de la chute du Mur de Berlin en 1989, l'avenir du Conseil de l'Europe semble donc des plus incertains, d'autant plus qu'en dehors des pays scandinaves, de la Turquie et de quelques pays neutres (Autriche, Suisse), la CEE a presque rattrapé géographiquement le Conseil de l'Europe [Voir carte].

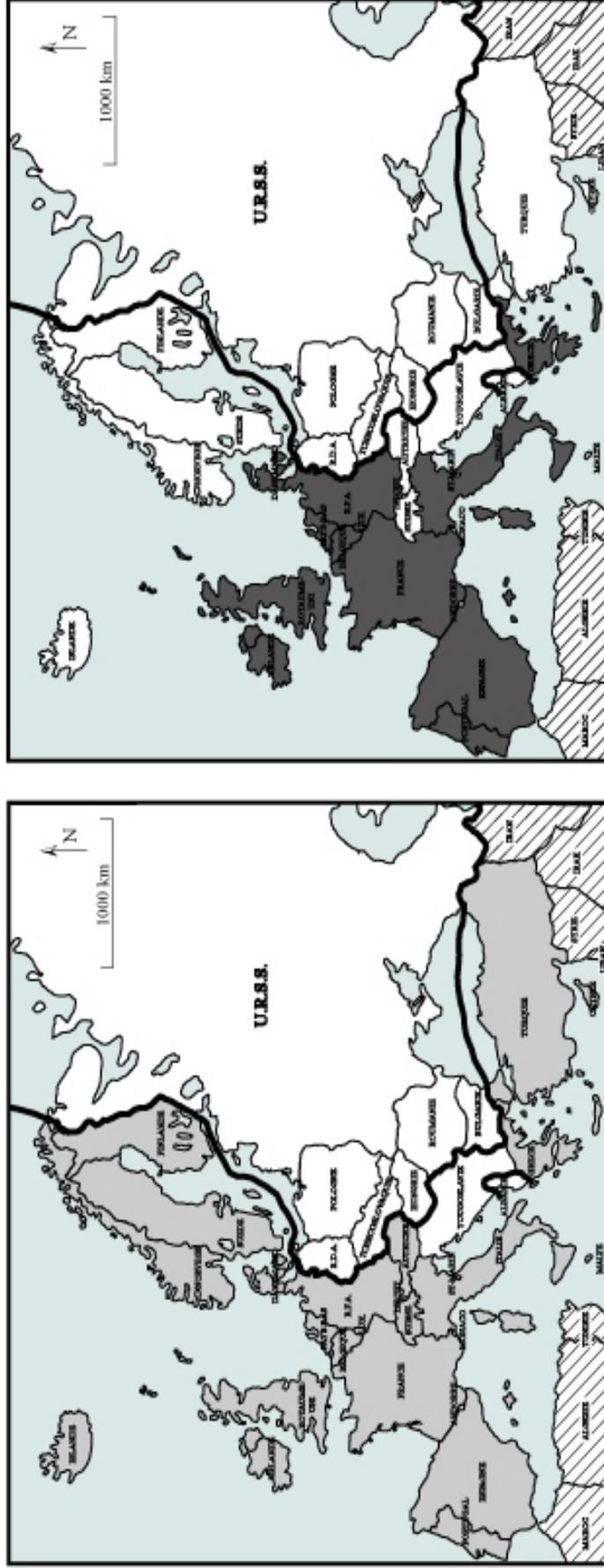
Pour institutionnaliser les relations entre les deux organisations, le Comité des Ministres adopte une résolution³¹ pour organiser des réunions quadripartites deux fois par an entre, d'un côté, le Président du Comité des Ministres et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et de l'autre, le Président du Conseil européen et le Président de la Commission. Ces réunions abordent tous les sujets d'intérêt commun pour les deux organisations et permettent, assez rapidement, la mise en place de meilleures coopérations entre elles, notamment dans les programmes communs visant à renforcer les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie aux Etats d'Europe de l'Est.

²⁹ Lettres de M. Oreja et de M. Delors, *In* : Florence Benoît-Rohmer et Heinrich Klébès, *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2005 – pp.225 à 229.

³⁰ Keith Vaz, « L'évolution du Conseil de l'Europe », *In* : *Le Conseil de l'Europe : naissance d'une conscience européenne*, Sénat, Session ordinaire de 1999-2000, n°430, Rapport d'information en annexe au procès verbal de la séance du 21 juin 2000 – p.11.

³¹ Résolution (89) 40 du Comité des Ministres.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de la Communauté économique européenne en 1989



© Thibault Courcelle, 2008

■ Pays membres du Conseil de l'Europe en 1989

■ Pays membres de la CEE en 1989

— "Rideau de fer" entre URSS et bloc occidental

□ Pays européens non membres du Conseil de l'Europe (carte 1), ou de la CEE (carte 2)

▨ Pays ne faisant pas partie de l'Europe même dans sa plus grande acception

L'effondrement du bloc socialiste constitue un tournant décisif pour le Conseil de l'Europe, avec l'accueil des nouvelles démocraties de l'Est, qui voit son rôle évoluer en « antichambre de la CEE » et en « école de la démocratie » (Chapitre II). La question de l'avenir de l'organisation est donc, pour un temps, réglée, et de véritables coopérations avec la CEE se mettent en place pour les programmes de démocratisation de ces Etats. Cette révolution démocratique insuffle un nouveau dynamisme au Conseil de l'Europe.

Pas moins de vingt nouveaux Etats sont créés avec l'éclatement de deux fédérations multiethniques et plurinationales : l'URSS et la Yougoslavie. Tous ces Etats nouvellement créés ou les démocraties populaires libérées de la tutelle soviétique cherche à se légitimer et à se démarquer de leur passé communiste en présentant leur candidature à l'adhésion au Conseil de l'Europe, perçue comme un premier pas significatif vers l'Europe. De vingt-trois pays membres en 1990, le Conseil de l'Europe en compte quarante en 1996, avec l'adhésion remarquée de la Fédération de Russie **[Voir carte]**. Un nouvel échange de lettres³² entre le Président de la Commission, le Luxembourgeois M. Jacques Santer, et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Suédois M. Daniel Tarschys, actualise en 1996 l'« arrangement » précédemment conclu en 1987 vis-à-vis de la nouvelle donne européenne.

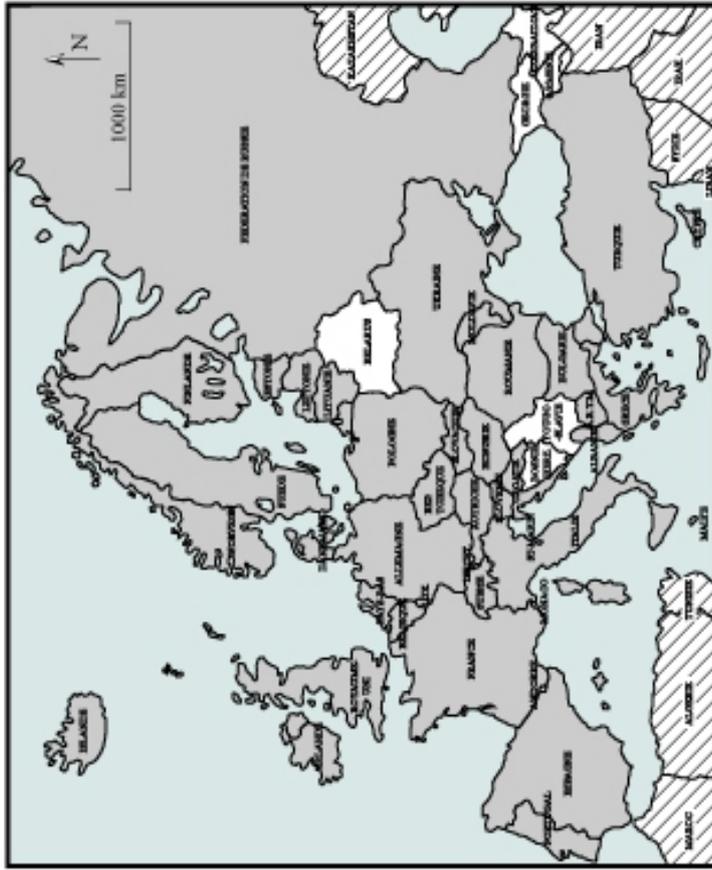
Bien que l'UE s'élargisse à trois nouveaux Etats membres en 1995 avec l'entrée de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande, la différence géographique est alors très nette entre l'UE à quinze Etats et le Conseil de l'Europe à quarante. Une situation qui va perdurer jusqu'en 2004 et le vaste élargissement de l'UE vers l'Est.

2.2 Evolution de l'Union européenne Vs immobilisme du Conseil de l'Europe.

On sait que pendant presque deux décennies, de 1986 à 2004, l'UE, contrairement au Conseil de l'Europe, s'est très peu élargie, les Etats membres souhaitant d'abord approfondir et réformer ses institutions avec la réalisation du « marché unique », plutôt que de s'élargir trop rapidement vers l'Est (Chapitre II). Avec le traité de Maastricht en 1992, l'objectif de libre circulation des marchandises et des capitaux est atteint. La libre circulation des personnes est effective à partir de 1995, date de l'entrée en vigueur de la convention de Schengen entre certains Etats membres de l'UE.

³² Lettres de M. Santer et de M. Tarschys, In : Florence Benoît-Rohmer et Heinrich Klébès, *Le droit du Conseil de l'Europe*. [...], op. cit. – pp.230 à 232.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en 1996



© Thibault Courcelle, 2008

- Pays membres du Conseil de l'Europe en 1996
- Pays membres de l'Union européenne en 1996
- Pays européens non membres du Conseil de l'Europe (carte 1) ou de l'Union européenne (carte 2)
- Pays ne faisant pas partie de l'Europe même dans sa plus grande acception

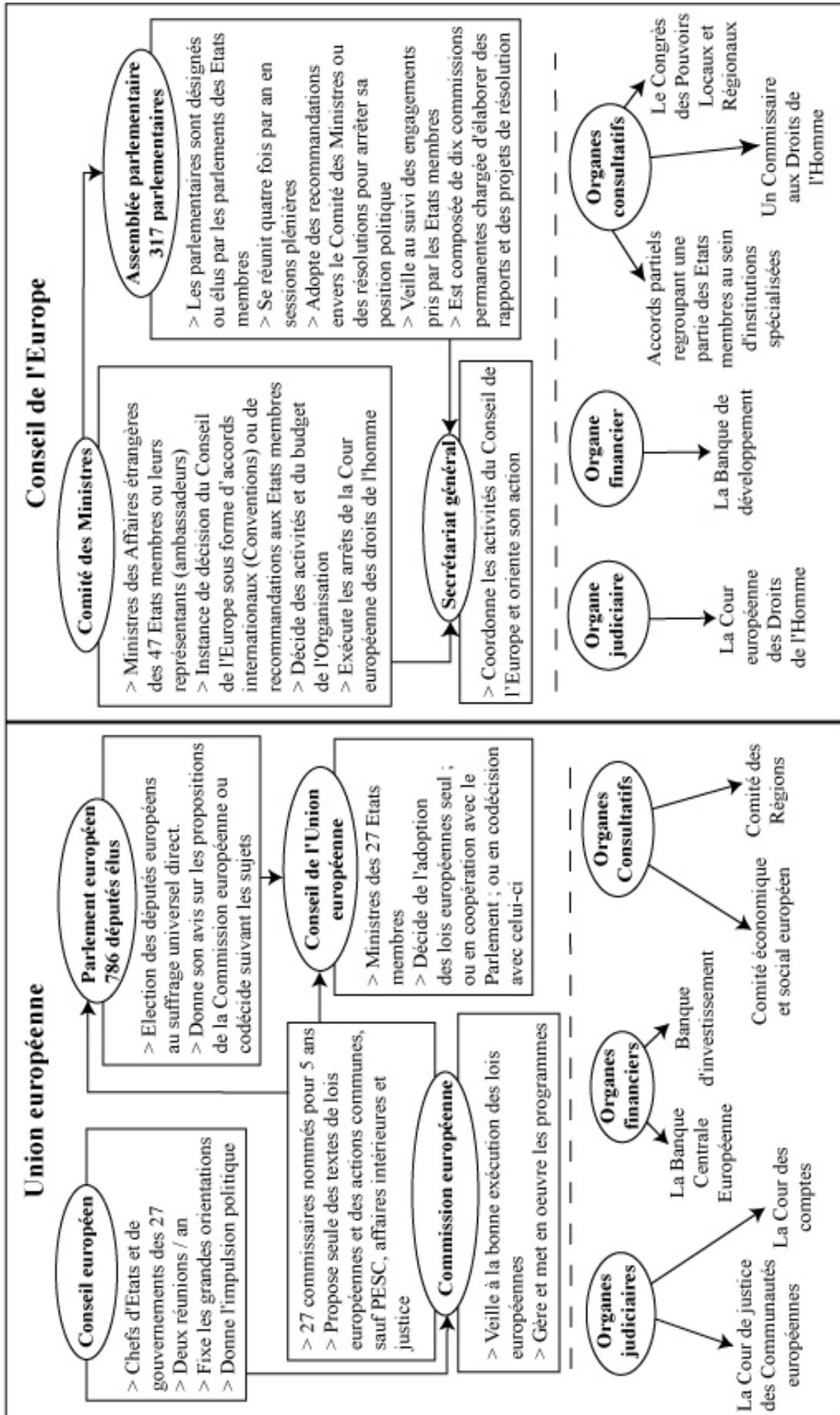
En 1999, l'euro est également institué comme monnaie commune entre certains Etats membres de l'UE. Les opérations de change sont donc supprimées et la stabilité des prix d'un pays à l'autre est garantie. La libéralisation des services, notamment les marchés des télécommunications, de l'énergie et des transports s'ouvrent à partir de la fin des années 1990. Cet approfondissement est accompagné par une réforme des institutions avec le traité d'Amsterdam en 1997, qui renforce les pouvoirs du Parlement européen, étend le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil européen, et crée le poste de « Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune » ; et le traité de Nice en 2001 pour préparer l'élargissement de l'UE à l'Est en adaptant son cadre institutionnel, notamment concernant la pondération des voix au sein du Conseil européen. Le fonctionnement de l'UE se perfectionne et se complexifie, contrairement à celui du Conseil de l'Europe qui a peu évolué depuis l'origine³³ [Voir schéma].

Depuis sa création, le Conseil de l'Europe est resté une organisation strictement intergouvernementale où le Comité des Ministres dispose de tous les pouvoirs, comme celui d'adopter des traités ou des recommandations non contraignants envers les Etats. L'Assemblée parlementaire ne donne que des avis au Comité des Ministres et joue un rôle croissant dans la surveillance des Etats membres. Le Secrétaire Général coordonne les activités de l'organisation et a un rôle politique d'impulsion, puisqu'il oriente l'action de l'organisation qu'il représente.

L'UE, après de nombreux changements et aménagements institutionnels suite à ses différents élargissements, navigue entre le fait d'être une organisation supranationale et intergouvernementale. Avec son élargissement en mai 2004 à dix nouveaux Etats membres, donc sans commune mesure avec les précédents, l'UE ouvre ses portes à huit Etats d'Europe centrale et orientale, puis à deux Etats supplémentaires en janvier 2007. Si avec cet élargissement, son centre de gravité géographique se déplace vers l'Est, il n'en va pas de même de son centre de gravité politique qui se déplace vers l'Ouest, puisque ces Etats s'avèrent plus atlantistes qu'euro péistes. En effet, tous les Etats d'Europe centrale et orientale qui ont rejoint l'UE avaient, au préalable, intégré l'OTAN en 1999 ou 2004, pour bénéficier de la protection de l'alliance militaire américano-européenne.

³³ Jean-Louis Burban, *Le Conseil de l'Europe*, Paris : Editions des PUF, collection Que sais-je ?, (1^{ère} éd. 1985) 3^{ème} éd. 1996 - p.18.

Fonctionnement de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en 2008



La crise déclenchée par la guerre irakienne peu avant leur adhésion à l'UE en 2003, révèle de profondes divisions entre ces futurs membres et certains anciens membres de l'UE. Les Américains lancent alors la représentation de « vieille Europe », notamment pour désigner la France et l'Allemagne engagés contre la guerre, opposée à la « nouvelle Europe », à laquelle ces Etats appartiendraient de par leur position en faveur de l'engagement en Irak :

« Ces nouveaux membres risquent de n'être pas très intéressés par « l'Europe-puissance » et attendent de l'Union européenne avant tout la prospérité et le bien-être. Ils ne sont pas enclins non plus à renoncer à leur souveraineté retrouvée depuis peu et semblent préférer une Europe intergouvernementale « à l'anglaise » à une Europe fédérale « à l'allemande ». »³⁴

Cette division sur le fond du projet européen et l'influence des nouveaux membres se traduit de plus en plus par une « intergouvernementalisation du supranational »³⁵ au niveau de l'UE. L'élargissement et l'extension des compétences de l'UE s'accompagnent donc d'un affadissement de la logique d'intégration au profit de la coopération intergouvernementale, qui jusque-là, était l'apanage du Conseil de l'Europe.

Mais le Conseil de l'Europe ne doit pas uniquement se repositionner vis-à-vis de l'évolution de l'UE, il doit également composer, depuis 1990, avec une autre organisation paneuropéenne qui s'institutionnalise et concurrence directement ses prérogatives : l'OSCE.

³⁴ Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Paris : Editions Complexe, (1^{ère} éd. 1996) 5^{ème} éd. 2008 – p.340.

³⁵ Catherine Schneider, « De Strasbourg à Bruxelles. Candide en errance dans la nouvelle Europe », *In* : *Le droit des organisations internationales*, Bruxelles : Editions Bruylant, 1997 - p.209.

II – De nouvelles problématiques liées à la chute du Mur de Berlin : la question des limites de l'Europe et l'apparition d'une nouvelle concurrence.

Avec le tournant géopolitique de 1989-1990, l'effondrement de l'Union soviétique et le nombre considérable d'Etats d'Europe centrale et orientale qui demandent à adhérer au Conseil de l'Europe, l'organisation se trouve pour la première fois confrontée au problème des limites de l'Europe, sur leur définition et sur les critères à retenir. Ces limites sont-elles objectives et quels Etats ont vocation à adhérer à l'organisation ?

Deux projets sont aussi proposés simultanément en 1990 : une « Confédération européenne » réunissant tous les Etats européens, et un renforcement de la CSCE dotée d'institutions permanentes et renommée « Organisation » (OSCE). Pourquoi ces projets ont-ils été développés en dehors du Conseil de l'Europe ? Comment a évolué l'OSCE vis-à-vis du Conseil et quelles relations entretiennent entre elles les deux organisations ?

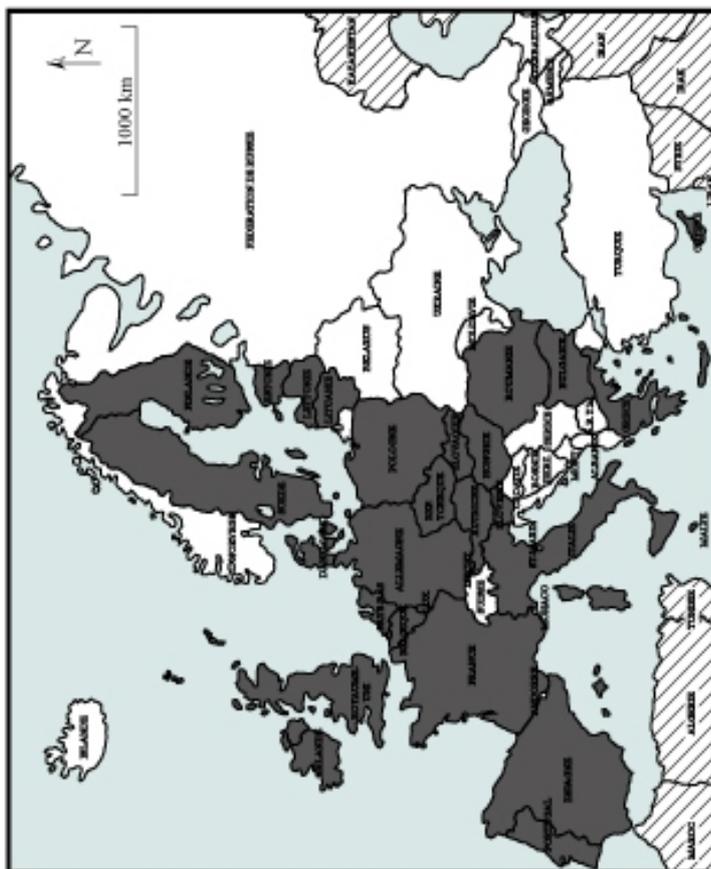
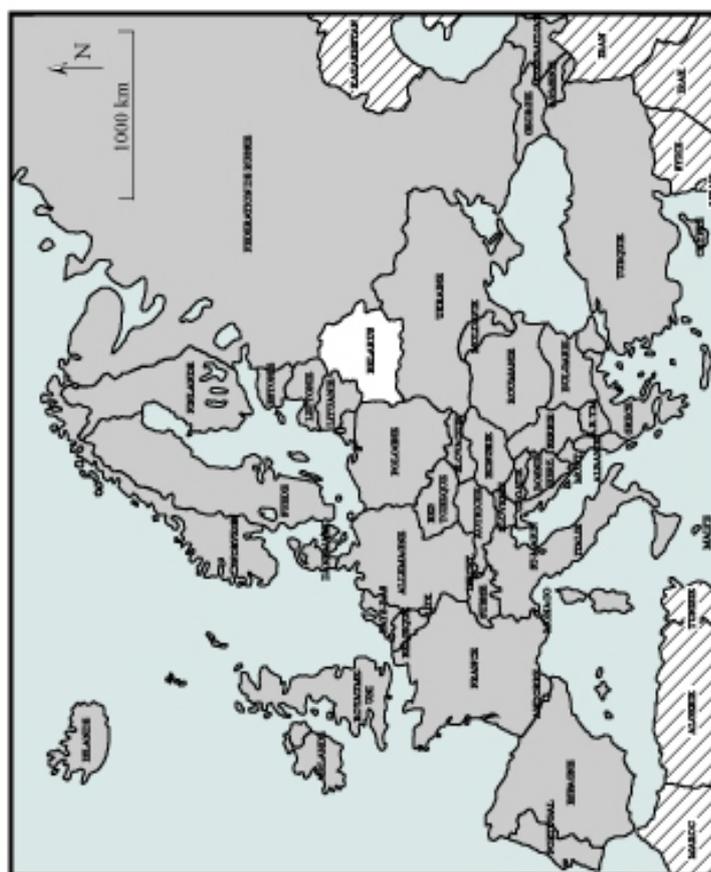
1 – Quelles limites et sur quels critères ?

1.1 Les limites géographiques du Conseil de l'Europe posent la question des limites de l'Europe.

Les élargissements de l'UE en 2004 et 2007 ont considérablement réduit la différence d'ordre géographique entre l'UE et le Conseil de l'Europe. L'UE rattrape le Conseil de l'Europe, qui lui, ne peut plus s'élargir, hormis au Belarus si celui-ci respecte les critères démocratiques requis **[Voir carte]**. En effet, dans son statut de 1949, il est spécifié que, peut devenir membre du Conseil de l'Europe « Tout Etat européen considéré capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 [sur le respect de la prééminence du droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales] et comme en ayant la volonté »³⁶. Dans le contexte de la guerre froide, le Conseil de l'Europe ne définit cependant pas ce qu'il entend par « Etat européen », et tous les Etats qui n'appartiennent pas au camp soviétique à l'Ouest de la péninsule européenne sont considérés comme clairement « européens ».

³⁶ Statut du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/001.htm>

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en 2008



© Thibault Courcelle, 2008

■ Pays membres du Conseil de l'Europe en 2008

■ Pays membres de l'Union européenne en 2008



□ Pays européens non membres du Conseil de l'Europe (carte 1) ou de l'Union européenne (carte 2)



▨ Pays ne faisant pas partie de l'Europe même dans sa plus grande acception

Jusqu'au début des années 1990, la question sur l'appartenance ou non à l'Europe ne se pose pas pour les nouveaux adhérents, puisqu'ils sont tous situés dans la partie occidentale bien définie de l'Europe, à l'exception de Chypre et Malte. L'île de Chypre, bien que n'appartenant géographiquement pas à l'Europe en raison de sa position proche de la Turquie et de la Syrie, est considérée comme culturellement européenne puisqu'elle est peuplée à 80% de Grecs lors de son accession à l'indépendance en 1960. Son adhésion au Conseil de l'Europe en 1961 n'a donc suscité aucun débat sur son « européanité ». Quant à l'archipel de Malte, son histoire le rattache aussi bien à l'Europe qu'à l'Afrique du Nord, avant de faire partie durant plus d'un siècle de l'Empire britannique. La population maltaise, d'origines très diverses, est principalement catholique et considérée comme culturellement européenne. C'est pourquoi l'adhésion de Malte en 1964 n'a pas non plus posé le problème de son « européanité ».

Pour la CEE, la question de l'appartenance de ses Etats membres à l'Europe n'a jamais été discutée lors des négociations sur les traités de Rome, car considérée comme une évidence pour les six membres fondateurs. Elle ne l'a pas été non plus lors des adhésions successives, où la question se posait uniquement en terme de capacité d'absorption de la CEE et de capacité d'adoption de l'acquis communautaire par l'Etat candidat.

En revanche, lorsque les premiers Etats d'Europe centrale adhèrent au Conseil de l'Europe en 1990 et 1991, en même temps que l'Union soviétique se dissout et donne naissance à quinze Etats souverains, se posent à la fois la question des limites de l'Europe et celle des limites futures de l'organisation. Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire se demandent alors jusqu'où peut et doit s'élargir le Conseil de l'Europe.

Avant même la chute de l'URSS, le sociologue Edgar Morin avait bien saisi la difficulté à définir l'Europe par la géographie et l'histoire :

« L'Europe est une notion géographique sans frontières avec l'Asie et une notion historique aux frontières changeantes. C'est une notion aux multiples visages que l'on ne saurait surimpressionner les uns sur les autres sans créer le flou. »³⁷

Ce « flou » géographique et historique avait notamment permis à l'empereur russe Pierre le Grand, par l'entremise de son géographe Vassili Tatichtchev, de fixer arbitrairement au début du 18^{ème} siècle la limite orientale de l'Europe à la chaîne de montagnes de l'Oural, pourtant de faible altitude et très facilement franchissable, afin d'ancrer une partie du

³⁷ Edgar Morin, *Penser l'Europe*, Paris : Editions Gallimard, 1987 – p.27.

territoire russe et la grande majorité de sa population en Europe³⁸. Cette limite, bien que très contestée par les géographes puisqu'elle ne constitue aucunement un obstacle et que la population russe s'étend jusqu'aux confins de la Sibérie sur la côte Pacifique, a pourtant fait florès dans tous les atlas et manuels de géographie. Dès le 19^{ème} siècle, le géographe Elisée Reclus avait, dans sa *nouvelle géographie universelle*, dénoncé l'absurdité de se référer à l'Oural pour séparer l'Europe et l'Asie, et que s'en tenir :

« [...] aux limites administratives qu'il plaît au gouvernement russe de tracer entre ses immenses possessions européennes et asiatiques... c'est se conformer à ses caprices. »³⁹

Imposée politiquement par la Russie, cette limite est cependant stratégique, puisqu'elle lui permet de se prévaloir à la fois comme étant une grande puissance européenne et asiatique. Le Général De Gaulle, malgré la séparation de l'Europe en deux blocs, l'a réactualisée lorsqu'il propose de créer une solidarité européenne de l'Atlantique à l'Oural, lors de sa visite officielle à Moscou en 1962. La notion d'« Europe » ne désigne donc pas un continent, contrairement à ce qui est injustement appris en France dès l'école primaire (les fameux cinq continents : Amérique, Europe, Afrique, Asie, Océanie), mais une péninsule du continent eurasiatique. La délimitation de l'Europe est plutôt aisée au Nord, à l'Ouest et au Sud, grâce à la discontinuité induite par l'Océan Atlantique et par la Mer Méditerranée. En revanche, sur le flanc Est et Sud-Est de l'Europe, la délimitation de l'ensemble européen est géographiquement et historiquement difficile à trancher, et sujette à nombreuses controverses. Pour le Conseil de l'Europe, face au grand nombre de demandes d'adhésion, il s'agit notamment de savoir si les Etats de la Russie, du Caucase et de l'Asie centrale ont vocation à rejoindre l'organisation, et ne pas leur attribuer trop hâtivement le statut d'« invité spécial ».

Cette question de la délimitation de l'Europe à l'Est est présente dans tous les débats de l'Assemblée parlementaire sur l'élargissement entre 1992 et 1994. Ces débats se basent notamment sur les rapports de la Commission des questions politiques de l'Assemblée, présentés par son président, l'Allemand Gerhard Reddemann. Celui-ci résume, en 1994, les quatre principales représentations qui s'opposent concernant les limites de l'Europe à l'Est :

« Il y a d'abord celle qui exclut catégoriquement la Russie et qui estime que cette dernière ne devrait pas pouvoir devenir membre du Conseil de l'Europe, au motif que l'appartenance à l'Organisation d'une seule des deux grandes puissances de la seconde moitié

³⁸ Michel Foucher, « L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons. », *Revue Esprit*, n°11, *Entre local et global : espaces inédits, frontières incertaines*, Paris, novembre 2006 – pp.99 à 101.

³⁹ Elisée Reclus, « Chapitre II : L'Europe, I. Limites », *In* : *Nouvelle géographie universelle, La Terre et les hommes, I. L'Europe méridionale*, Paris : Editions Hachette, 1876 – pp.10 et 11.

du siècle risquerait d'en perturber l'équilibre politique. D'après la deuxième école, qui plaide pour des frontières plus restreintes, l'Europe ne devrait pas inclure le Caucase. La troisième école, qui considère que le Caucase a toujours fait partie de l'Europe, comprend deux courants, dont le premier propose d'inclure les trois Etats caucasiens alors que l'autre n'en retient que deux [Géorgie et Arménie]. Enfin, pour la quatrième école, les anciennes républiques islamiques de l'ex-Union Soviétique feraient également partie de l'Europe. »⁴⁰

Il ne faudra pas moins de trois rapports⁴¹, tous présentés par M. Reddemann, ainsi que les avis⁴² de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de la Commission des relations avec les pays européens non membres, pour que l'Assemblée parlementaire adopte une recommandation fixant les limites aux élargissements du Conseil de l'Europe. Cette recommandation confirme le caractère européen du Conseil de l'Europe :

« Ne peuvent en principe devenir membres du Conseil de l'Europe que des Etats dont le territoire national est situé en totalité ou en partie sur le continent européen et dont la culture est étroitement liée à la culture européenne. »⁴³

L'Assemblée énumère ensuite une liste de tous les Etats qui rentrent dans cette définition du concept « européen » en y incluant tous les Etats déjà membres, ainsi que les futurs membres dont les parlements bénéficient du statut d'« invité spécial ». Il ressort des débats entre parlementaires au sein de l'Assemblée que le critère culturel ou « communauté de valeurs culturelles » est très contesté et peu pertinent pour définir l'« européanité » d'un Etat. Mme Bitsch a ainsi résumé les deux années de débats :

« A défaut d'un contenu très clair pour les soi-disant valeurs communes, il existe, selon certains parlementaires, un facteur qui peut constituer un critère convaincant : c'est l'existence d'un sentiment d'appartenance à l'Europe ou la volonté affirmée de faire partie de l'Europe. Cet élément n'est pas sans rappeler la pensée d'Ernest Renan qui définissait la nation comme « un plébiscite de tous les jours » ou celle d'Altiero Spinelli qui soulignait l'importance de l'adhésion des peuples à l'idée européenne comme composante de l'identité européenne. »⁴⁴

C'est donc sur cette base assez vague de « sentiment d'appartenance à l'Europe » ou de « volonté affirmée » d'en faire partie, que l'Assemblée décide finalement de donner aux trois Etats du Caucase la possibilité d'adhérer :

⁴⁰ Gerhard Reddemann à la tribune de l'Assemblée parlementaire le 26 janvier 1994, *In* : Denis Huber, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, op. cit. – p.115.

⁴¹ Documents 6629 (1992), 6975 (1993) et 7103 (1994) de l'Assemblée parlementaire.

⁴² Documents 7148 et 7166 (1994) de l'Assemblée parlementaire.

⁴³ Recommandation 1247 (1994) de l'Assemblée parlementaire.

⁴⁴ Marie-Thérèse Bitsch, « L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'est [...] », op. cit. – p.146.

« En raison de leurs liens culturels avec l'Europe, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie auraient la possibilité de demander leur adhésion à condition qu'ils indiquent clairement leur volonté d'être considérés comme faisant partie de l'Europe. »⁴⁵

L'emploi du conditionnel dans cette décision est révélateur du difficile compromis finalement trouvé à l'Assemblée où, durant deux ans, les parlementaires se sont confrontés à l'aide d'atlas. M. Reddeman, dans son second rapport, s'était servi d'un article de l'*Encyclopedia Britannica* de 1984 qui situe le Caucase en Asie, mais il provoque de vives protestations, notamment de la Commission des relations avec les pays non membres. Celle-ci rappelle que l'encyclopédie est éditée à Chicago et se base sur la définition de l'Europe des géographes soviétiques. Elle lui oppose donc des encyclopédies considérées comme plus « européennes », celle de *Larousse* et de *British Everyman*, qui situent clairement le Caucase en Europe⁴⁶. La Commission invoque également la peur, pour les Etats caucasiens, de se retrouver de nouveau dans le giron de la Russie s'ils sont isolés. Ces trois Etats ont été traités ensemble en raison du lobbying permanent de la Turquie, proche de l'Azerbaïdjan, comme l'explique alors le Secrétaire général de l'Assemblée, M. Heinrich Klébès :

« Dans plusieurs pays de l'Europe occidentale, l'opinion publique est plus favorable au cas de l'Arménie, avec laquelle on voit davantage d'affinités culturelles. L'histoire et l'importante diaspora arménienne y sont pour quelque chose. Les Turcs, en revanche, éprouvent plus de sympathie pour leurs « frères » azéris qui appartiennent à la même famille linguistique. Ainsi, dans toute discussion de la question, la Turquie veille à ce que l'Arménie ne soit pas traitée plus avantageusement que l'Azerbaïdjan. Entre-temps, les trois Etats ont demandé leur adhésion au Conseil de l'Europe. »⁴⁷

La dernière catégorie, celle des Etats d'Asie centrale issus de l'ex-Union soviétique, ne rentre donc pas dans la définition d'Etats « européens », bien que l'un d'entre eux, le Kazakhstan, ait une partie de son territoire en Europe. Une minorité de parlementaires fait d'ailleurs remarquer que le Kazakhstan, largement peuplé de Russes, pourrait être considéré comme « européen » et d'autres que l'OSCE inclut tous les Etats successeurs de l'URSS. La recommandation fixant les limites géographiques et culturelles de l'Europe est finalement adoptée à l'unanimité par l'Assemblée en 1994, ce qui lui confère une forte crédibilité. Le Comité des Ministres entérine⁴⁸ cette décision et fait savoir à l'Assemblée que les trois Etats du Caucase ont déposé leur demande d'adhésion au Conseil de l'Europe, ce qui prouve « leur volonté d'être considérés comme faisant partie de l'Europe » **[Voir carte]**.

⁴⁵ Recommandation 1247 (1994) de l'Assemblée parlementaire, op. cit.

⁴⁶ Marie-Thérèse Bitsch, « L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'est [...] », op. cit. – pp.148 et 149.

⁴⁷ Heinrich Klébès, « Le Conseil de l'Europe survivra-t-il à son élargissement ? », *In : Le droit des organisations internationales*, Bruxelles : Editions Bruylant, 1997 – p.181.

⁴⁸ Document 7263 de l'Assemblée parlementaire.

Le Conseil de l'Europe et les confins de l'Europe en 2008



©Thibault Courcelle, 2008

Les anciens et nouveaux membres du Conseil de l'Europe :

	Etats membres du Conseil de l'Europe avant 1989		Etats membres du Conseil de l'Europe depuis 1989
	Etat (Belarus) non membre du Conseil de l'Europe ayant vocation à le devenir		Etats non membres du Conseil de l'Europe

Situations géographiques ou culturelles particulière :

	Etats dont la population est considérée comme culturellement européenne		Etats membres dont seule une partie du territoire est géographiquement en Europe
	Etats dont la population n'est pas considérée comme culturellement pleinement européenne		Etats membres dont la totalité du territoire n'est géographiquement pas en Europe
	Frontière entre l'Europe et l'Asie fixée par Tatitchchev, géographe de l'empereur russe Pierre le Grand, au XVIII ^e siècle		

Source : Carte de synthèse de l'auteur

1.2 Les limites du Conseil de l'Europe sont-elles les limites futures de l'Union européenne ?

En 2008, tous les Etats « européens » selon le Conseil de l'Europe sont membres de l'organisation, excepté le Belarus. Après six⁴⁹ élargissements, l'UE compte vingt-sept Etats membres depuis 2007, soit plus de la moitié des quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe. Une vingtaine de pays, considérés comme « européens » par le Conseil de l'Europe ne font donc pas partie de l'UE. Souhaitent-ils et pourraient-ils en devenir membre à l'avenir ? Jusqu'où l'UE pourrait-elle s'élargir ? De nouveaux élargissements sont d'ors et déjà prévus. Trois Etats ont fait acte de candidature (Turquie, Croatie, A.R.Y.M.), et la Croatie pourrait entrer dès 2009. A terme, tous les Etats balkaniques qui ont des accords de stabilisation et d'association, ont vocation à adhérer à l'UE.

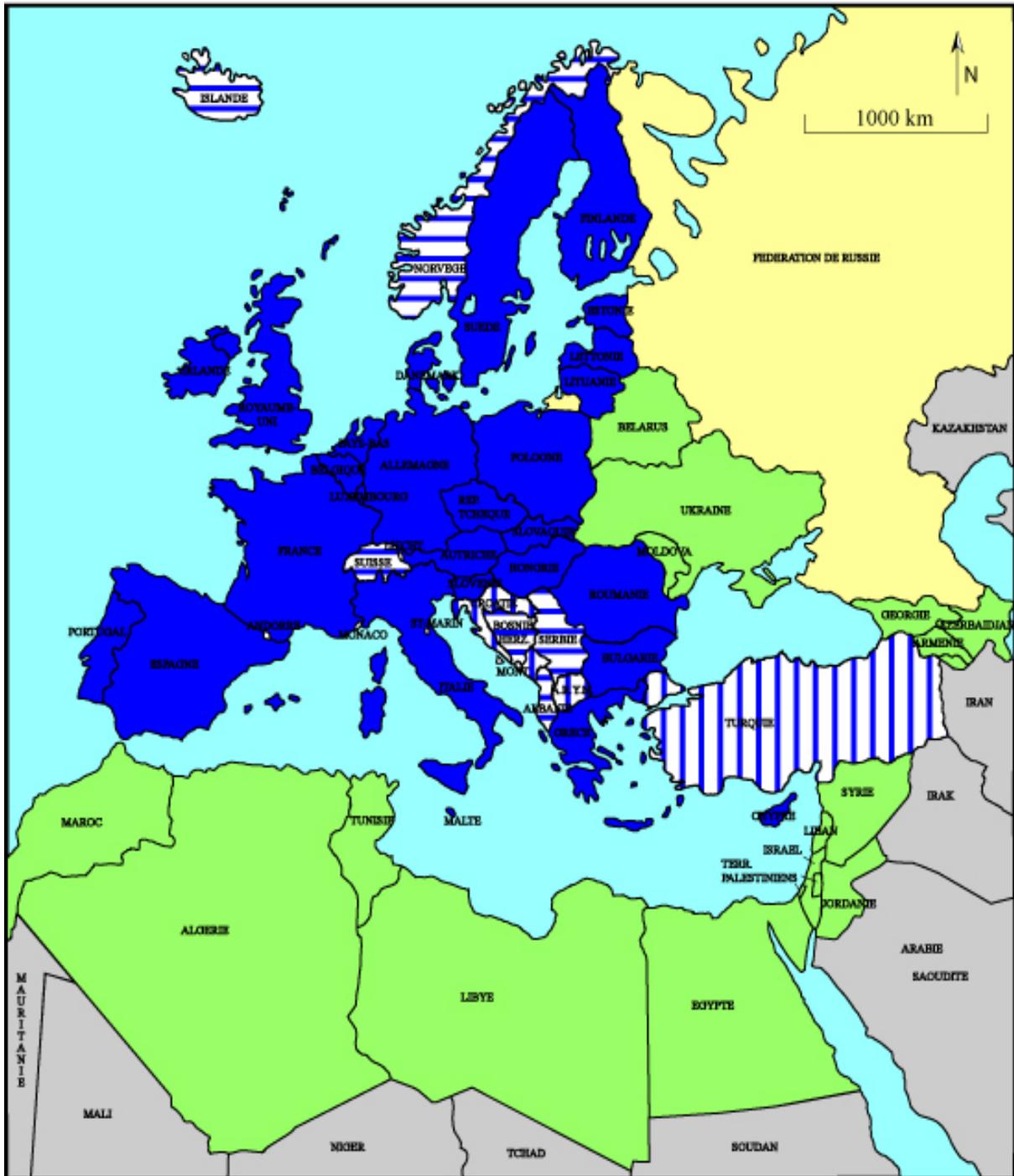
A l'instar du Conseil de l'Europe, les Pères fondateurs avaient décidé que « Tout Etat européen peut devenir membre » de la CEE (article 237 du traité de Rome repris par le traité de Maastricht), mais ils n'avaient pas précisé ce qu'ils entendaient par « Etat européen », dans un contexte d'une Europe divisée où la question de l'appartenance à l'Europe ne posait pas de problème pour les Etats de l'Ouest.

En séparant, dès 2003, les Etats candidats ou potentiellement candidats des Etats bénéficiant de la « politique européenne de voisinage »⁵⁰ (PEV) [**Voir carte**], l'UE semble avoir fait le choix des Etats qu'elle souhaite intégrer et des Etats qu'elle préfère garder comme simples partenaires. Pourtant certains de ces Etats ont publiquement manifesté leur volonté d'adhésion à l'UE, comme la Géorgie après la « Révolution des roses » en 2003, ou l'Ukraine après la « Révolution orange » en 2004. Cette distinction faite entre politique de voisinage et d'élargissement permet à l'UE de repousser à court et moyen terme toutes les velléités d'adhésion des Etats d'Europe orientale et du Caucase, d'autant plus que la Russie s'oppose à tout nouvel élargissement de l'UE à l'Est qui contribuerait à l'isoler. En exigeant un traitement d'égal à égal basé sur une relation bilatérale avec l'UE, la Russie se représente comme un ensemble géopolitique de la même importance et ni les dirigeants russes, ni son opinion publique n'envisagent pour l'instant une adhésion de la Russie à l'UE.

⁴⁹ En 1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007.

⁵⁰ Site de la politique européenne de voisinage : http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm

L'Union européenne et sa politique de voisinage en 2008



©Thibault Courcelle, 2008

Situation des Etats vis-à-vis de l'UE en 2008 :

	Etats membres de l'UE		Partenaire stratégique de l'UE (Russie)
	Etats candidats à l'adhésion		Etats bénéficiant de la Politique européenne de voisinage
	Etats non candidats ayant vocation à adhérer		Autres Etats

Source : Site de la Politique Européenne de Voisinage de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/world/enp/index_fr.htm

Les limites du Conseil de l'Europe ne sont donc, à priori, pas les limites futures de l'UE, sauf si de profonds changements internationaux venaient à bouleverser les relations qu'entretient l'UE avec ses voisins de l'autre rive méditerranéenne et d'Asie centrale, entraînant des risques pour sa sécurité et celle de la Russie. Dans ce contexte, la nécessité réciproque de faire adhérer la Russie ferait de l'UE l'organisation de la « grande Europe ». Ce scénario géopolitique a notamment été développé et analysé par Yves Lacoste :

« [Ce serait] une très grande Union européenne rassemblant toutes les nations européennes de l'Ancien Monde. Une telle entente peut paraître bien lointaine, mais elle pourrait se réaliser plus rapidement si au sud de la Méditerranée et en Asie centrale se formait un grand ensemble islamiste et si ses moyens militaires montaient en puissance, alors que les Etats-Unis, échaudés par leur aventure irakienne et préoccupés par la Chine, ne voulaient plus s'engager militairement au Moyen-Orient. [...] C'est surtout les Européens qui auront à gérer les conséquences pétrolières des bouleversements géopolitiques au Moyen-Orient et à faire face aux ultimatums des islamistes. Le pétrole et le gaz russe seront alors encore plus nécessaires. »⁵¹

Dans une telle perspective, le Conseil de l'Europe ne pourrait plus faire valoir sa différence géographique avec l'UE et serait sans doute absorbé par celle-ci ou condamné à disparaître. Néanmoins, c'est aussi sur le plan des compétences que la différenciation entre l'UE et le Conseil de l'Europe s'amenuise, surtout depuis le traité de Maastricht. Sur le terrain des rivalités de prérogatives, le Conseil de l'Europe a également été confronté à d'autres projets, comme celui de la Confédération européenne, ou institutions, comme la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE).

2 – Le projet de Confédération européenne et la création de l'OSCE : une nouvelle concurrence sur la scène européenne pour le Conseil de l'Europe ?

2.1 La « Confédération européenne » : un projet avorté de François Mitterrand.

Lors de ses vœux télévisés adressés aux Français le 31 décembre 1989, le Président de la République, François Mitterrand, surprend tout le monde en France, mais également en Europe, en proposant la création d'une « Confédération européenne ». Cette annonce fait suite à un automne mouvementé pour l'Europe avec la chute du Mur de Berlin et de presque tous les régimes autoritaires communistes remplacés par des démocraties libérales. Helmut Kohl,

⁵¹ Yves Lacoste, « Dans l'avenir, une très grande Europe de l'Atlantique au Pacifique ? », Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°118, *L'Europe et ses limites*, Paris : Editions La Découverte, 2005 – p.212.

Chancelier de la RFA, avait fait connaître, le mois précédent, son plan en dix points prévoyant la réunification de l'Allemagne. L'URSS était confrontée à de nombreuses difficultés économiques, politiques et interethniques. François Mitterrand reste cependant très flou sur ce qu'il entend développer dans le cadre de cette confédération :

« Je compte voir naître dans les années 1990 une confédération européenne au vrai sens du terme, qui associera tous les Etats de notre continent dans une organisation commune et permanente d'échanges, de paix et de sécurité. Cela ne sera évidemment possible qu'après l'instauration, dans les pays de l'Est, du pluralisme des partis, d'élections libres, d'un système représentatif et de la liberté d'information. A la vitesse où vont les choses, nous n'en sommes peut-être pas si loin. »⁵²

Cette annonce est vivement ressentie avec beaucoup de scepticisme au sein du Conseil de l'Europe, où la nouvelle Secrétaire Générale, Mme Catherine Lalumière, ancienne ministre de Mitterrand, n'avait pas été avertie de cette initiative avant qu'elle ne soit lancée :

« Ma réaction, en l'entendant, est double et contradictoire. Il ne m'en avait pas parlé préalablement. L'analyse que fait le Président de la République est juste de mon point de vue, à savoir qu'il faut faire quelque chose avec tous ces régimes qui ont changé et toutes ces révolutions. Mais la Confédération me laisse perplexe, je vois assez vite qu'elle n'est sans doute pas la solution et que ça ne marcherait pas. J'aurais souhaité que le Conseil de l'Europe apparaisse au Président comme une solution valable pour accueillir les nouveaux membres.

[...] J'ai demandé à voir le Président qui m'a reçu vers la fin du mois de janvier. Je lui ai exposé mon point de vue, mais il a persisté dans sa vue et ses propositions. »⁵³

Le plus étonnant est que François Mitterrand n'avait parlé de son projet à personne avant de l'annoncer publiquement. Pourquoi a-t-il, à la surprise générale, lancé ce projet en dehors des institutions préexistantes que sont la CSCE et le Conseil de l'Europe ? Pour son ministre des Affaires étrangères, M. Roland Dumas, la surprise est alors de taille :

« Il est juste, dans le cas de la Confédération européenne, de parler de « projet mitterrandien » : c'est seul que le chef de l'Etat a mûri cette idée ; c'est seul qu'il a pris la décision de l'annoncer. A ma connaissance, il n'avait, à l'époque, consulté aucun de ses proches collaborateurs, pas plus que son ministre des Affaires étrangères.

[...] La question s'était posée du rôle que pourrait jouer le Conseil de l'Europe. N'était-ce pas le moment de le réactiver plus spécifiquement ? La question fut posée au Président, qui finit par trancher : le Conseil de l'Europe avait une spécificité en matière de droits de l'homme et de coopération culturelle qui était différente du rôle que la Confédération devait jouer. Peut-être a-t-il commis là une erreur. »⁵⁴

⁵² Allocution de François Mitterrand, *In* : Roland Dumas, « Un projet mort-né : la Confédération européenne », *Revue Politique Etrangère*, publiée par l'IFRI, n°3, automne 2001 – p.691.

⁵³ Interview de Catherine Lalumière par Etienne Deschamps pour le Centre Virtuel pour la Connaissance de l'Europe (CVCE), le 17 mai 2006, *In* : European Navigator : <http://www.ena.lu/mce.cfm>

⁵⁴ Roland Dumas, « Un projet mort-né : la Confédération européenne », *op. cit.* – p.689 et 699.

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer que Mitterrand ait voulu créer une nouvelle organisation plutôt que se servir des organisations existantes. Peut-être a-t-il voulu laisser son nom dans l'histoire de la construction européenne, de la même façon que Robert Schuman et Jean Monnet l'ont marqué en créant la CEE. Une autre hypothèse, avancée par Catherine Lalumière, est que Mitterrand trouvait que le Conseil de l'Europe n'était pas une organisation assez dynamique pour relever le défi de la réunification de l'Europe :

« Je n'ai jamais eu l'explication de l'entêtement de François Mitterrand. Je pense qu'il n'avait pas confiance en cette organisation, car il avait connu un Conseil de l'Europe faible, et qu'il aurait fallu beaucoup d'énergie pour le muscler davantage. Mais c'était un challenge ! Je pense qu'on pouvait relever ce défi, mais il n'en a pas jugé ainsi. »⁵⁵

Avant même que le Conseil de l'Europe ne s'élargisse aux premiers Etats d'Europe centrale, le Président de la Tchécoslovaquie, M. Vaclav Havel, vient à la fois plaider, le 10 mai 1990 à la tribune de l'Assemblée parlementaire, l'adhésion de son Etat à l'organisation et fait part de ses doutes quant à la nécessité de créer une nouvelle organisation en dehors des structures existantes du Conseil de l'Europe :

« Oui, les valeurs spirituelles et morales sur lesquelles repose le Conseil de l'Europe et qui sont l'héritage commun de toutes les nations européennes constituent la meilleure base possible pour la future Europe intégrée. Je ne vois pas pourquoi vos assemblées parlementaires et vos organes exécutifs ne pourraient pas constituer le noyau de cristallisation de la future Europe confédérée. »⁵⁶

Mais Mitterrand persiste dans son projet de Confédération européenne et définit son objectif : proposer une alternative à la CEE pour tous les Etats d'Europe centrale et orientale qui ne peuvent pas adhérer dans le court terme en raison de leur situation économique. Il souhaite que les Etats-Unis ne jouent un rôle que pour le maintien de la paix et de la sécurité en Europe par le biais de la CSCE, mais qu'ils n'aient pas à décider du destin de l'Europe dans les autres secteurs. Mitterrand exclut donc d'emblée les Etats-Unis de ce projet, alors qu'il propose à l'URSS d'y participer. Les Etats d'Europe centrale et orientale, libérés de la tutelle soviétique après des décennies de soumission, étaient logiquement réticents à l'idée de créer une organisation avec l'URSS mais sans les Etats-Unis. D'autre part, ils craignaient que cette organisation ne freine ou ne bloque le processus d'élargissement de la CEE.

⁵⁵ Interview de Catherine Lalumière par Etienne Deschamps pour le CVCE, le 17 mai 2006, op. cit.

⁵⁶ Vaclav Havel, « La force de la rêverie », *In* : *Les Voix de l'Europe : sélection de discours prononcés devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949 – 1996*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1997 – p.193.

Malgré le manque d'enthousiasme et les craintes suscitées par son projet, François Mitterrand maintient son idée de tenir des « Assises pour la Confédération européenne » à Prague, afin de mettre sur pied la Confédération. Ces Assises se tinrent le 13 juin 1991 en présence de 150 représentants de tous les Etats européens : des hommes politiques, des diplomates, mais aussi des hommes d'affaires, des intellectuels et des représentants de la société civile. Mais lors de ces Assises, le Président de la Tchécoslovaquie, M. Vaclav Havel, enterre définitivement le projet de Confédération.

Ayant pris acte de l'échec de son initiative de Confédération européenne, François Mitterrand décide finalement de prendre en compte le Conseil de l'Europe dans son projet, lors d'un discours à l'Assemblée parlementaire le 4 mai 1992 :

« Il faut que nous organisions les années à venir pour que nous nous retrouvions et pour que nous réussissions enfin cette confédération que j'appelle de mes vœux. Ne gâchons pas cette chance ! D'ici là, les Etats doivent se rencontrer, travailler ensemble sans que soit posée au départ la différence de statut. C'est la raison pour laquelle j'ai pensé et dit que le Conseil de l'Europe pouvait être l'un des creusets – et s'il a de l'ambition et de la réussite, le creuset – de cette confédération qui me paraît si nécessaire. »⁵⁷

Le Conseil de l'Europe n'est toutefois jamais devenu le creuset de la confédération européenne tel que l'avait imaginé Mitterrand, notamment en raison de la concurrence d'une plus vaste organisation : l'OSCE.

2.2 De la CSCE à l'OSCE, l'apparition d'une organisation concurrente du Conseil de l'Europe sur la scène européenne.

Suite à la crise des missiles de Cuba en 1962, épisode le plus tendu de la guerre froide, les deux camps cherchent à apaiser leurs rivalités et à instaurer une coexistence pacifique. Le ministre des Affaires étrangères polonais, M. Adam Rapacki, propose alors un plan⁵⁸ en 1964 pour un gel de l'armement nucléaire dans les Etats d'Europe centrale, ainsi qu'en République fédérale allemande, et la mise en place d'une conférence paneuropéenne sur la sécurité en Europe. A partir de 1966, neuf Etats⁵⁹ européens appartenant aux deux camps se basent sur cette initiative et décident de maintenir des contacts diplomatiques au sein d'un groupe commun. En 1969, les Etats membres du Pacte de Varsovie proposent la convocation d'une

⁵⁷ François Mitterrand, « La grande idée de la Grande Europe », *In* : *Les Voix de l'Europe*, op. cit. – p.212.

⁵⁸ Plan Rapacki II : http://www.ena.lu/plan_rapacki_ii_varsovie_28_fevrier_1964-010006642.html

⁵⁹ Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Finlande, Roumanie, Suède, Hongrie, Yougoslavie.

conférence commune entre les deux camps pour traiter d'une renonciation à l'usage ou à la menace de l'usage de la force dans leurs relations et du développement du commerce et des relations économiques, scientifiques et techniques sur la base de l'égalité des droits entre Etats européens. Ils souhaitent également la création d'un organe chargé des questions de sécurité et de coopération en Europe.

De leur côté, les Etats membres de l'OTAN étudient, à partir de 1970, les propositions soviétiques et s'accordent sur le lancement de conversations multilatérales sur les préparatifs d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) à Helsinki. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fut active sur ces questions de sécurité et de défense, au point d'espérer que la CSCE se crée au sein du Conseil de l'Europe, « Mais la République fédérale allemande s'y est opposée en raison du *statut quo* qu'imposait ce plan vis-à-vis de la République démocratique allemande. »⁶⁰.

Lors des premières phases de négociation de la CSCE de 1973 à 1975, l'Assemblée parlementaire a débattu et adopté plusieurs recommandations⁶¹ à l'égard du Comité des Ministres, ainsi que plusieurs résolutions⁶² où elle arrête sa position politique concernant la sécurité et la coopération en Europe. En janvier 1975, elle offre une tribune au Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Yougoslavie, M. Milos Minic, et adopte, suite à son discours, une résolution⁶³ pour conforter les relations Est-Ouest et apporter son soutien à sa contribution au renforcement de la détente et de la compréhension mutuelle en Europe. Dans ses recommandations, elle prie le Comité des Ministres de se concerter :

« [...] en vue de présenter des positions communes à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tout en insistant sur le caractère indivisible des trois corbeilles de négociations ;

En refusant la création d'organismes nouveaux et permanents si le déroulement et les résultats de la conférence n'apportent pas de justification pour de telles institutions ;

En proposant pour commencer aux Etats de l'Europe de l'Est qui en manifesteraient le désir la possibilité d'accéder à certaines formes de coopération technique dans le cadre du Programme de travail intergouvernemental du Conseil de l'Europe. »⁶⁴

Les demandes de l'Assemblée au Comité des Ministres confirment que celle-ci souhaitait que la CSCE puisse se faire dans l'enceinte du Conseil de l'Europe, et non dans une institution à part. Le Comité des Ministres n'a pas répondu aux recommandations de l'Assemblée parlementaire et on ne trouve aucune trace de son positionnement vis-à-vis de la

⁶⁰ Entretien avec M. Mario Heinrich le 12 juin 2006 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

⁶¹ Recommandations 692 (1973), 729 et 739 (1974) de l'Assemblée parlementaire.

⁶² Résolutions 588 et 595 (1975) de l'Assemblée parlementaire.

⁶³ Résolution 588 (1975), op. cit.

⁶⁴ Recommandations 729 (1974), op. cit.

CSCE, d'autant plus que le Conseil de l'Europe n'est pas habilité, selon le premier article de son statut, à traiter des questions de défense.

Pourtant, le Comité des Ministres aurait bien suivi certaines recommandations de l'Assemblée et joué un rôle crucial, à plusieurs reprises, dans les négociations de la CSCE en vue d'adopter une position commune entre Etats d'Europe occidentale, pour ensuite pouvoir plus facilement négocier avec les Etats-Unis, l'URSS et les Etats du bloc de l'Est, lors des tractations de l'Acte final d'Helsinki en 1975. C'est ce que rapporte, *off the record*, un haut fonctionnaire du Conseil de l'Europe, qui a directement assisté à ces négociations secrètes à huis clos au sein du Comité des Ministres :

« Au début des années 1970 ont commencé à Helsinki les fameuses négociations sur la coopération et la sécurité en Europe, aboutissant aux accords d'Helsinki le 1^{er} août 1975. A cette époque, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a jugé utile de tenir à Strasbourg des échanges de vues avant chaque round des négociations à Helsinki entre Etats membres du Conseil. Tout le monde était d'accord pour ça et personne ne pensait que ça pouvait nuire au traité, car ces mêmes Etats participaient aux réunions d'Helsinki.

Mais ce qui est intéressant, c'est qu'à un certain moment, le représentant de la Suisse a levé la main pour demander : « M. le Président, mon gouvernement souhaite qu'aucun sujet ne soit exclu de ces discussions préalables, y compris les questions militaires ». Et ça nous a tous frappé à l'époque, d'abord venant d'un pays neutre et parce que les compétences militaires étaient exclues du Conseil. Et les autres ministres ont acquiescé et débattu de toutes ces questions. Mais ça n'existe pas. Le procès-verbal du Comité des Ministres ne dit rien de tout cela. Seulement ceux qui étaient présents à l'époque s'en rappellent. »⁶⁵

Ce témoignage est très intéressant, car il montre qu'une organisation internationale comme le Conseil de l'Europe, qui était alors en perte de vitesse face au premier élargissement de la CEE, représentait tout de même un intérêt pour ses Etats membres dans certaines situations, dans la mesure où les ministres des Affaires étrangères ont la possibilité d'aborder n'importe quel sujet au sein du Comité des Ministres. Celui-ci est donc une instance de dialogue et de coopération politique efficace, permettant d'aboutir à des prises de position commune sur toutes les questions qui intéressent tous les Etats membres, y compris celles qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil de l'Europe, grâce aux sessions qui se tiennent à huis clos et aux procès-verbaux qui, d'une part, sont confidentiels, et d'autre part, ne retranscrivent pas toujours l'intégralité des débats.

Avec la signature de l'Acte final d'Helsinki⁶⁶ en 1975 s'ouvre une ère de détente entre les camps soviétiques et occidentaux, où le dialogue et la coopération priment sur l'affrontement en se basant sur une dizaine de principes allant du respect de la souveraineté et

⁶⁵ Entretien avec un haut fonctionnaire du Conseil de l'Europe.

⁶⁶ Acte final d'Helsinki : http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_fr.pdf

de l'intégrité territoriale des Etats par le non-recours à l'usage de la force, au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Durant quinze ans, la CSCE sert, en tant que forum de négociations et de pourparlers diplomatiques entre les deux blocs, d'instrument de la détente politique et militaire en Europe.

Même si certains des principes de la CSCE sont identiques à ceux du Conseil de l'Europe, les rapports entre la CSCE, qui se réunit de manière irrégulière, et le Conseil de l'Europe sont quasi-inexistants jusqu'en 1989. Au début de l'automne 1990, deux mois avant le sommet de la CSCE prévu à Paris, Mme Catherine Lalumière, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, tente d'intégrer le Conseil de l'Europe dans la future architecture de la CSCE :

« De nombreux responsables politiques ont considéré que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourrait constituer la base de cette « Assemblée de l'Europe », bras parlementaire de la CSCE, dont le besoin se fait de plus en plus ressentir.

[...] Le problème s'est déplacé : il ne s'agit plus de poser des principes. Ceux-ci sont progressivement admis par tous. Il s'agit de les mettre en œuvre et d'en contrôler l'application. Pour ce faire, la CSCE n'est guère outillée. En revanche, le Conseil de l'Europe, grâce à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Cour, possède non seulement un texte précis, mais une juridiction de contrôle qui n'ont d'équivalent nulle part dans le monde. C'est pourquoi, s'agissant de la troisième corbeille d'Helsinki [Celle des droits de l'homme], la sagesse serait sans doute que, lors de ses prochaines réunions, la CSCE en confie la mise en œuvre dans la sphère européenne au Conseil de l'Europe dont les mécanismes de protection de l'individu paraissent les plus perfectionnés et les plus efficaces au monde. Il serait donc logique et raisonnable que le Conseil de l'Europe reçoive mandat de la CSCE de poursuivre l'œuvre de cette dernière, en mettant en application les principes qu'elle a posés. »⁶⁷

L'appel de Mme Lalumière n'a cependant pas été entendu lors du sommet de la CSCE à Paris en novembre 1990, à peine plus d'un mois après la réunification allemande, notamment en raison du refus des Etats-Unis. Membres à part entière de la CSCE comme le Canada, ils ne peuvent en effet pas devenir membres du Conseil de l'Europe puisque l'organisation est réservée aux « Etats européens ». Il paraît donc logique qu'ils privilégient la CSCE dans laquelle ils sont déjà très influents, plutôt que le Conseil de l'Europe.

Les Etats membres de la CSCE négocient, lors du sommet de Paris, un traité sur les forces conventionnelles en Europe (traité FCE) afin de réduire les énormes quantités d'armes sur le sol européen par leur destruction, et décident d'institutionnaliser et de renforcer la

⁶⁷ Catherine Lalumière, « Le rôle possible du Conseil de l'Europe dans l'Europe nouvelle », Revue *CADMOS*, n°51, Automne 1990 – p.11 et p.15.

CSCE en adoptant la « Charte de Paris pour une nouvelle Europe »⁶⁸. Cette charte consacre la fin de la division de l'Europe par un engagement politique consensuel entre tous les Etats participants. Elle définit un programme d'action ambitieux dans toute une série de domaines d'activité et prévoit l'établissement d'un secrétariat à Vienne et de plusieurs organes de consultation politique et d'institutions spécialisées, dont une Assemblée parlementaire.

La CSCE va cependant rapidement montrer ses limites lors du conflit en Yougoslavie, membre de la Conférence, qu'elle ne parvient pas à contenir. Les Etats membres décident alors d'intensifier la coopération et de renforcer les moyens de la CSCE qui devient « Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe » (OSCE) en 1994. L'OSCE développe et multiplie les opérations de mission sur le terrain, notamment au Kosovo ou en Vojvodine. Avec l'éclatement de la Yougoslavie et de l'URSS, l'organisation s'élargit rapidement à tous les nouveaux Etats créés. Son territoire est donc plus vaste que le Conseil de l'Europe puisqu'elle comprend les Etats-Unis, le Canada, le Belarus et les cinq Etats d'Asie centrale issus de l'URSS [**Voir carte**].

Le Conseil de l'Europe s'étant petit à petit élargi à une bonne partie des Etats membres de l'OSCE durant les années 1990, les deux organisations, dont les objectifs sont similaires et parfois identiques, ont cherché à coopérer pour éviter trop de doubles emplois et chevauchements. Cette coopération reste cependant assez faible et non systématique.

Une des difficultés sont que les Etats-Unis sont totalement opposés à la subordination de l'action politique du gouvernement à une juridiction internationale, même dans le domaine des droits de l'homme. Les valeurs des deux organisations s'en ressentent, l'OSCE ne s'est jamais engagée en faveur de l'abolition de la peine de mort, contrairement au Conseil de l'Europe. D'autres différences ne facilitent pas la coopération. L'approche de l'OSCE concernant les droits de l'homme est essentiellement politique et gouvernementale alors que celle du Conseil de l'Europe est à la fois politique et juridique. Avec des budgets presque similaires, 164 millions d'euros pour l'OSCE contre 201 millions d'euros pour le Conseil de l'Europe en 2008, l'OSCE dispose néanmoins de moyens d'action plus efficaces sur le terrain. En effet, la structure de l'OSCE est plus « légère » puisque celle-ci ne dispose que de 440 personnes à Vienne contre environ 1800 pour le Conseil de l'Europe à Strasbourg, mais l'OSCE emploie 3150 personnes sur le terrain composées aux trois quarts de recrutés locaux, dont les salaires sont directement versés par les gouvernements nationaux⁶⁹.

⁶⁸ Charte de Paris pour une nouvelle Europe : http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_fr.pdf

⁶⁹ Site français de l'OSCE : <http://fr.osce.org>

L'OSCE et le Conseil de l'Europe en 2008, deux organisations qui se superposent mais ne recouvrent pas les mêmes territoires.



© Thibault Courcelle, 2008

Les Etats membres de l'OSCE :

 Etats européens (tels que définis par le Conseil de l'Europe) membres de l'OSCE

 Etats non européens membres de l'OSCE

 Etats non membres de l'OSCE

Les Etats également membres du Conseil de l'Europe :

 Etats membres du Conseil de l'Europe (excepté le Belarus)

Sources : Site de l'OSCE : <http://fr.osce.org> ; et du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/DefaultFR.asp>

Une certaine concurrence existe entre les deux organisations dans des domaines comme l'observation des élections dans les Etats membres et la question des minorités nationales qui occupe une place importante dans leurs travaux respectifs. Les deux organisations ont commencé à observer les élections à partir de 1990 et seulement en Europe centrale et orientale en voie de démocratisation, ainsi qu'en Asie centrale pour l'OSCE. Deux organes, au sein du Conseil de l'Europe sont chargés de surveiller les élections : l'Assemblée parlementaire pour les élections présidentielles et législatives, et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour les élections locales. Pour l'OSCE, c'est le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) qui s'en charge. Les premières années, les deux organisations observent simultanément, en toute concurrence, les élections, mais une coopération s'est petit à petit officieusement instituée. L'OSCE observe le processus électoral sur du long terme (désignation des candidats, déroulement de la campagne électorale...etc.) et se concentre de plus en plus sur les aspects techniques de l'élection (possibilités de fraude, erreur dans le comptage...etc.), alors que le Conseil de l'Europe observe les élections sur du court terme (durant quatre jours en moyenne) et met l'accent sur des aspects plus généraux (liberté des médias, droits de l'opposition...etc.). L'OSCE et le Conseil de l'Europe organisent parfois des conférences de presse ou des déclarations communes⁷⁰.

A partir de 1993, l'OSCE et le Conseil de l'Europe arrangent chaque année une réunion commune au plus haut niveau comprenant leurs secrétaires généraux et leurs présidents en exercice. Ces réunions permettent d'aborder les questions d'actualité, notamment concernant les conflits en Europe, mais ne suffisent pas à limiter la rivalité institutionnelle. En 1998, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopte une recommandation⁷¹ au Comité des Ministres, dans laquelle elle préconise de répartir plus clairement les tâches entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE pour éviter les doubles emplois, en rappelant que tous les Etats membres du Conseil le sont également de l'OSCE.

En 1999, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe est invité pour la première fois à prononcer un discours lors du sommet de l'OSCE à Istanbul. Puis, lors de leur 8^{ème} réunion conjointe à Vienne en 2000, les secrétaires généraux des deux organisations, M. Walter Schwimmer pour le Conseil de l'Europe et M. Jàn Kubis pour l'OSCE, adoptent un « Catalogue commun des modalités de coopération »⁷². Le but de cet accord formel est d'éviter la rivalité et le double emploi entre les deux organisations et de faciliter l'échange

⁷⁰ Iordanka Dichkova, *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE*, Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA, 2000 – pp.44 à 47.

⁷¹ Recommandation 1381 (1998) de l'Assemblée parlementaire.

⁷² http://www.coe.int/t/f/Com/Dossiers/Cooperation/OSCE/20021211_OSCE_COE.asp

d'informations et la coopération entre elles par toute une série de mesure dans plusieurs domaines. Malgré la constitution d'un « groupe de coordination » en décembre 2004, tant au niveau politique qu'opérationnel avec des représentants des deux organisations, se réunissant deux fois par an pour coordonner l'activité des deux organisations sur le terrain, et l'adoption d'une « Déclaration conjointe » lors du sommet de Varsovie du Conseil de l'Europe, les coopérations concrètes entre les deux organisations évoluent peu.

L'OSCE est cependant fragilisée depuis la « révolution des roses » et la « révolution orange » survenues en 2003 et 2004 en Géorgie et en Ukraine. L'instauration démocratique de régimes pro-occidentaux dans ces deux Etats les a poussés à vouloir rejoindre l'OTAN et l'UE. La Fédération de Russie supporte mal de voir sa sphère d'influence diminuer dans ses Etats voisins et accuse l'OSCE de vouloir imposer à tous ses membres une « conception occidentale de la démocratie »⁷³. En décembre 2007 et mars 2008, suite à de nombreuses déclarations hostiles du Président Vladimir Poutine à son encontre et à une baisse de la contribution russe à son budget, l'OSCE renonce à surveiller les élections législatives et présidentielles russes en raison du manque de coopération de la Russie. L'OSCE, plus de trente ans après sa création, se trouve donc de plus en plus paralysée par un affrontement interne entre Etats-Unis et Russie, et perd progressivement de son influence.

⁷³ Maurin Picard, « L'OSCE paralysée par le bras de fer russo-américain », *Le Figaro*, 6 décembre 2005.

III – La tentation hégémonique de l’Union européenne et sa difficile coopération avec le Conseil de l’Europe.

Si, pour la grande majorité de la population européenne, l’UE représente généralement l’Europe à elle seule, peu de gens savent que les deux principaux symboles qu’elle utilise, le drapeau et l’hymne, ont d’abord été les symboles du Conseil de l’Europe, avant d’être adoptés par la CEE et de devenir, aux yeux des Européens, les symboles distinctifs de l’Europe. Quelles sont leurs significations et pourquoi l’UE les a-t-elle repris à son compte ?

L’adoption, par l’UE, d’une « Charte des droits fondamentaux » en 2000, puis la création d’une « Agence des droits fondamentaux » en 2007 chargée de veiller au respect de la charte par les Etats et l’UE, ont suscité de très vives réactions au sein du Conseil de l’Europe. Pourquoi les Etats membres de l’UE, appartenant tous au Conseil de l’Europe, souhaitent-ils la doter d’une agence propre plutôt que d’augmenter les moyens du Conseil ?

Pour apporter une réponse aux fortes inquiétudes du Conseil de l’Europe, les Etats membres ont organisé un sommet pour la troisième fois en 2005, à Varsovie, afin de redéfinir la place de l’organisation dans une architecture européenne en pleine mutation.

1 – Du partage des symboles à l’extension des prérogatives de l’UE, une marge de visibilité et d’action réduite pour le Conseil de l’Europe.

1.1 Du drapeau à l’hymne, des symboles partagés qui cultivent l’ambiguïté.

Le drapeau européen à douze étoiles sur fond bleu azur est le symbole le plus fort, car le plus visible, de l’Europe. Il couvre de très nombreux édifices publics dans tous les Etats de l’UE, souvent aux côtés des drapeaux nationaux. Ce symbole partagé entre le Conseil de l’Europe et l’UE entretient la confusion entre les deux organisations aux yeux des Européens, d’autant plus que le Parlement européen de l’UE et le Conseil de l’Europe se côtoient à Strasbourg. Difficile alors, en observant les panneaux de signalisation strasbourgeois, de savoir que l’on a affaire à deux organisations distinctes [**Voir photo et carte**].



Photo © Thibault Courcelle

Panneaux de signalisation à un carrefour strasbourgeois près du Conseil de l'Europe et du Parlement européen.

La proximité des bâtiments du Parlement européen et du Conseil de l'Europe dans le « quartier européen » de Strasbourg ne facilite pas la différenciation entre les deux organisations [Voir Carte]. De nombreux journalistes commettent souvent l'erreur de faire passer le Conseil de l'Europe pour une institution de l'UE. Cette erreur était encore plus courante avant l'installation du Parlement européen dans un nouveau bâtiment en 1999, où pour des raisons de rationalisation économique, le Parlement européen siégeait au sein de l'hémicycle du Palais de l'Europe, où siégeait également l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les images retransmises dans les médias montraient donc un seul et même bâtiment pour des organes ayant des fonctions similaires dans le cadre de deux organisations différentes. A cela s'ajoute un problème de terminologie. Difficile pour les citoyens européens de distinguer : « Conseil de l'Europe » de « Conseil européen » et de « Conseil de l'UE » ; « Assemblée parlementaire » de « Parlement européen » ; « Cour européenne des droits de l'homme » de « Cour de justice des Communautés européennes ».

Les Institutions Européennes à Strasbourg en 2008



Conseil de l'Europe :

- 1 Palais de l'Europe
- 2 Bâtiments du Conseil de l'Europe
- 3 Ancien Palais des droits de l'homme
- 4 Palais des droits de l'homme
- 5 Nouveau bâtiment du Conseil de l'Europe
- 6 Pharmacopée européenne

Union européenne :

- 1 Parlement européen
- 2 Bâtiment Winston Churchill
- 3 Bâtiment Salvador de Madriaga

Source : fond de carte provenant du site http://www.strasbourg-europe.eu/plan-internetif-animation-flash,11970_fr.html

De même, un « Prix européen des droits de l'homme » est attribué tous les trois ans par le Conseil de l'Europe depuis 1980 et un « Prix Sakharov pour les droits de l'homme » est attribué chaque année par le Parlement européen depuis 1988.

Dans tous ses documents de présentation, le Conseil de l'Europe se voit obliger d'expliquer la différence entre ces termes. Dans ces conditions, pourquoi l'UE a-t-elle repris les emblèmes dont s'était doté le Conseil de l'Europe, au risque d'accroître la confusion ? Sans doute parce que l'adoption d'emblèmes commun n'avait pas été chose aisée pour le Conseil de l'Europe et que ces emblèmes ont connu un succès croissant auprès des Européens.

L'adoption du drapeau européen a nécessité plus de cinq ans de débats et de propositions au Conseil de l'Europe. Des idées de drapeau européen circulaient depuis les années 1920, deux des plus populaires étant le « E » sur fond blanc du *Mouvement européen*, et le cercle jaune frappé d'une croix rouge sur fond bleu de l'*Union paneuropéenne*. Mais ces drapeaux sont trop affiliés à des associations proeuropéennes pour représenter le Conseil de l'Europe qui, dès 1950, charge des groupes d'experts, des conseils et des commissions d'étudier des propositions d'artistes, d'héraldistes et d'amateurs. Plus d'une centaine de propositions de drapeaux ont été sérieusement discutés, parmi lesquels une vingtaine ont été soumis par un simple agent du Conseil de l'Europe travaillant au service du courrier, M. Arsène Heitz, passionné d'héraldisme.

En 1953, l'Assemblée consultative adopte⁷⁴ une proposition de cet agent, soit un drapeau azur à quinze étoiles d'or disposées en cercle, correspondant au nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, et recommande⁷⁵ au Comité des Ministres d'adopter le même emblème. Mais l'Allemagne s'oppose vigoureusement à cette proposition puisque la Sarre y dispose d'une étoile, alors que l'Allemagne souhaite sa réincorporation au sein de la République fédérale d'Allemagne. Le Comité des Ministres s'en remet une nouvelle fois à l'Assemblée pour choisir un nouveau drapeau. Sur une nouvelle proposition d'Arsène Heitz, l'Assemblée opte finalement pour un drapeau azur à douze étoiles d'or disposées en cercle, mais qui ne se touchent pas⁷⁶, et décide que ce nombre reste invariable quel que soit le nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres adopte⁷⁷ définitivement ce drapeau en 1955.

Officiellement, le drapeau symbolise les peuples d'Europe, le cercle représentant leur union. Pour le Comité des Ministres, le nombre d'étoiles, douze, représente « la perfection et

⁷⁴ Résolution 41 (1953) de l'Assemblée parlementaire.

⁷⁵ Recommandation 56 (1953) de l'Assemblée parlementaire.

⁷⁶ Recommandation 88 (1955) de l'Assemblée parlementaire.

⁷⁷ Résolution (55) 32 du Comité des Ministres.

la plénitude », comme les douze mois de l'année ou les douze signes du zodiaque. Officieusement, ce drapeau aurait une signification bien plus religieuse puisque son auteur, M. Heitz, fervent catholique, affirme⁷⁸ longtemps après l'adoption du drapeau avoir eu l'idée des douze étoiles en référence à la « médaille miraculeuse » de la rue du Bac à Paris, sur fond bleu, « couleur de la Vierge Marie ». Malgré les intentions personnelles du concepteur du drapeau, celles-ci n'étaient cependant pas celles des Etats, car la Turquie, déjà membre du Conseil de l'Europe, ne l'aurait sans doute pas accepté s'il revêtait un symbole chrétien.

Dès 1955, l'Assemblée consultative propose⁷⁹ que cet emblème soit celui de toutes les institutions européennes et demande aux Etats de l'arborer aux postes frontières pour « matérialiser » l'Europe. En 1958, le drapeau flotte sur tous les édifices publics de Bruxelles à l'occasion de l'Exposition universelle et rencontre une certaine popularité.

En 1983, le Parlement européen l'adopte et préconise qu'il devienne l'emblème de la CEE. En 1986, la CEE devient « l'Europe des douze » avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal, le Conseil européen décide alors symboliquement d'adopter le drapeau européen comme emblème officiel de la CEE. Celui-ci est alors de plus en plus arboré sur les frontons des mairies aux côtés des drapeaux nationaux et aux yeux de l'opinion, chaque étoile symbolise chaque Etat membre de la CEE. Cette analogie ne cessera que lorsque l'UE s'élargira à trois nouveaux membres en 1995 tout en conservant le même drapeau. En 1999, à l'occasion de son cinquantième anniversaire, le Conseil de l'Europe décide d'ajouter un grand « C » vert sur le drapeau européen dans ses communications officielles, pour mieux se différencier de l'UE [**Voir photo**].

En décembre 2005, les deux organisations organisent conjointement une grande cérémonie médiatique sur le parvis du Conseil de l'Europe pour fêter les cinquante ans du drapeau européen en présence du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et des présidents de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres, ainsi que des présidents de la Commission européenne et du Parlement européen [**Voir affiche**].

⁷⁸ http://bousculade.free.fr/dossiers/histoire_drapeau_europeen.php

⁷⁹ Recommandation 88 (1955) et 94 (1956) de l'Assemblée parlementaire.



Photo © Thibault Courcelle
Immense drapeau accroché sur la façade d'un des bâtiments du Conseil de l'Europe en 2006.



© Conseil de l'Europe et Union européenne
Affiche adoptée par le Conseil de l'Europe et l'UE à l'occasion des cinquante ans du drapeau européen.

D'autres symboles sont également proposés par l'Assemblée parlementaire et adoptés par le Comité des Ministres comme l'institution d'une « Journée de l'Europe », proposée⁸⁰ en 1961 et fixée⁸¹ à partir de 1964 au 5 mai, date anniversaire de la création du Conseil de l'Europe, ou d'un « hymne européen » proposé⁸² en 1971 et rapidement adopté⁸³. L'Assemblée propose une version instrumentale du « prélude à l'Ode à la joie », 4^{ème} mouvement de la IX^{ème} symphonie de Beethoven. Après son adoption, cet hymne est joué dans toutes les manifestations à caractère européen, souvent de pair avec l'hymne national des pays respectifs. Ce succès incite la CEE à l'adopter également dès 1985, lors du Conseil européen de Milan.

En revanche, si la CEE puis l'UE, ont adopté le drapeau européen et l'hymne européen conçus par le Conseil de l'Europe, il n'en va pas de même pour la Journée de l'Europe. En 1984, le Conseil de l'Europe avait lancé l'idée de proclamer communément les journées du 5 au 9 mai « Journées de l'Europe »⁸⁴, pour rendre honneur à la fois à la date de création du Conseil de l'Europe et celle de la Déclaration Schuman. Mais en 1985, la CEE a préféré adopter une journée unique, celle du 9 mai rendant hommage à Schuman. Dès lors, chacune des organisations fête séparément sa Journée de l'Europe, celle de l'UE remportant un bien plus grand succès auprès des Etats membres que celle du Conseil de l'Europe, qui ne reste plus fêtée que par l'organisation elle-même.

1.2 L'UE se dote d'une Charte, puis d'une Agence des droits fondamentaux. Est-ce le début de la fin du Conseil de l'Europe ?

Dans les années 1990, l'UE se consolide et s'approfondit, notamment dans des domaines qui relevaient jusqu'alors presque exclusivement du champ d'action du Conseil de l'Europe : éducation, culture, santé, domaine social et surtout droits de l'homme. La sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est expressément mentionnée dans les traités parmi les objectifs de l'UE. Pour incarner « l'Europe des citoyens » chère à Jacques Delors, l'UE souhaite mettre sur pied un texte englobant l'ensemble de leurs droits. Mais plutôt que de se soumettre à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

⁸⁰ Recommandations 297 (1961) et 328 (1962) de l'Assemblée parlementaire et Résolution 34 (1962) de la Conférence européenne des pouvoirs locaux.

⁸¹ Résolution (64) 16 du Comité des Ministres.

⁸² Résolution 492 (1971) de l'Assemblée parlementaire.

⁸³ Résolution (71) 187 du Comité des Ministres.

⁸⁴ Résolution (84) 192 du Comité des Ministres.

et à la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, l'UE choisit d'élaborer un nouveau texte. Cette décision envenime immédiatement les relations entre les deux institutions, comme l'explique le juriste Vlad Constantinesco⁸⁵. Pourquoi l'UE ne s'est-elle pas référée aux textes déjà existants, la CEDH et la Charte sociale européenne, ratifiés par l'ensemble de ses Etats membres ? Cette question amène plusieurs réponses. La première, comme le souligne l'historienne Mme Marie-Thérèse Bitsch, est une question de méthode et d'efficacité :

« Les méthodes sont très différentes. Au Conseil de l'Europe, il y a un minimum d'articles qui doivent être acceptés par les pays signataires, donc c'est un peu une acceptation à la carte. Il y a bien sûr un noyau dur comprenant un minimum d'articles qui doivent être acceptés. Alors que l'UE souhaite beaucoup plus d'homogénéité et d'harmonisation, et d'une certaine manière, fait les choses avec beaucoup plus d'efficacité que le Conseil de l'Europe. »⁸⁶

Une autre raison est également d'ordre psychologique liée au déséquilibre entre les deux organisations qui pèse sur leurs relations, comme le décrit Mme Catherine Lalumière, ancienne Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe :

« Il est indéniable que les relations entre les deux organisations n'ont jamais été excellentes. Il y a un complexe d'infériorité au Conseil de l'Europe par rapport à l'Union européenne, c'est incontestable. Et symétriquement, l'UE et ceux qui y travaillent regardent avec condescendance, et parfois même du mépris et souvent beaucoup d'ignorance, ce que fait le Conseil de l'Europe. Tout ça n'est pas très rationnel, mais ça existe et ça pèse sur les contacts, et il est très dur de lutter contre ce climat de méfiance et de déséquilibre entre les deux organisations. »⁸⁷

Enfin d'autres raisons plus prosaïques entrent aussi en ligne de compte. En adoptant son propre texte sans ratifier la CEDH, l'UE évite de devoir rendre des comptes à la Cour européenne des droits de l'homme, dont une partie des juges proviennent d'Etats européens non membres de l'UE. Dans cette perspective, les modifications apportées par le traité d'Amsterdam en 1997, qui investissent le Parlement européen d'un pouvoir d'avis conforme dans la procédure permettant au Conseil européen de sanctionner les Etats de l'UE qui violent les droits fondamentaux, a été ressenti comme une alternative de l'UE à son refus de ratifier la CEDH.

En 1999, à la demande du Parlement européen, le Conseil européen présidé par l'Allemagne décide à Cologne de convoquer une « Convention », composée des représentants

⁸⁵ Vlad Constantinesco, « Les nouveaux défis de l'unité européenne : Conseil de l'Europe et Union européenne », *In* : *30 ans d'études juridiques européennes au Collège d'Europe. Liber Professorum 1973/74 – 2003/04*, Bruxelles : Editions PIE-Peter Lang, 2005 – p.33.

⁸⁶ Entretien avec Mme Marie-Thérèse Bitsch le 20 octobre 2005 à Strasbourg.

⁸⁷ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris.

des chefs d'Etat et de gouvernement, du président de la Commission européenne, ainsi que de membres du Parlement européen et de parlements nationaux, soit 62 membres, afin de faire codifier les droits des citoyens de l'UE. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe réagit aussitôt en recommandant à l'UE d'incorporer les droits garantis par la CEDH « pour que la cohérence en matière de protection des droits de l'homme en Europe soit sauvegardée et éviter qu'il y ait des interprétations divergentes de ces droits »⁸⁸.

Cette préoccupation trouve d'autant plus d'échos que la Convention compte quelques anciennes personnalités prestigieuses du Conseil de l'Europe passées à l'UE dont les anciens Secrétaires Généraux Catherine Lalumière (de 1989 à 1994), parmi les représentantes du Parlement européen, et Daniel Tarschys (de 1994 à 1999), parmi les quinze représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement. Pour Mme Lalumière, cette situation a permis au Conseil de l'Europe d'avoir une influence sur ce qui était élaboré par l'UE :

« L'esprit et les réalisations du Conseil de l'Europe ont une influence au sein des instances de l'UE. Deux conventions ont servi à élaborer la Charte des droits fondamentaux et le projet de traité constitutionnel de l'UE. J'étais membre de la première et quand même assez au courant de ce qui se passait dans la seconde, même si je n'en faisais pas partie. Il y avait dans ces deux conventions des personnes qui connaissaient très bien le Conseil de l'Europe, soit parce qu'elles y avaient été parlementaires, soit parce qu'elles avaient siégé comme ministres au Comité des Ministres.

Sous l'influence de ces personnes, les idées qui avaient été rodées et élaborées au sein du Conseil de l'Europe sont passées et ont eu une vraie influence. Pour la Charte des droits fondamentaux, c'est volontairement, lucidement, consciemment, qu'on retrouve parfois mot pour mot la Convention européenne des droits de l'homme. Et si elle va plus loin, ce n'est pas pour s'y opposer ou par ignorance, c'est parce que nous voulions profiter de la circonstance pour aller plus loin, mais dans le même esprit que ceux qui avaient rédigé la Convention. »⁸⁹

La Charte des droits fondamentaux de l'UE est finalement adoptée et proclamée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 et énumère toute une série de droits en 54 articles allant des droits de l'homme aux droits sociaux⁹⁰, regroupés en six grands chapitres : dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté, justice ; ainsi qu'un septième chapitre qui comprend les dispositions finales. Mais la Charte n'a aucune valeur contraignante d'un point de vue juridique. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'estime satisfaite⁹¹ de son contenu mais lance un appel⁹² aux Etats membres de l'UE pour qu'ils ratifient également la CEDH afin d'éviter toute divergence d'interprétation en matière de droits de l'homme.

⁸⁸ Résolution 1210 (2000) et Recommandation 1439 (2000) de l'Assemblée parlementaire.

⁸⁹ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

⁹⁰ Charte des droits fondamentaux de l'UE : www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

⁹¹ Résolution 1228 (2000) de l'Assemblée parlementaire.

⁹² Recommandation 1479 (2000) de l'Assemblée parlementaire.

La Convention sur l'avenir de l'Europe intègre la Charte dans son projet de traité constitutionnel en 2003, mais ce traité est mis en échec par les référendums français et néerlandais en 2005. Finalement, le traité de Lisbonne adopté en 2007 comprend un article pour rendre la Charte juridiquement contraignante aux Etats membres. Seuls le Royaume-Uni et la Pologne ont pour l'instant refusé cet article. La Charte entrera juridiquement en vigueur lorsque les Etats membres de l'UE auront tous ratifié le traité de Lisbonne. Se posera alors la question du risque de concurrence entre les Cours de Strasbourg et de Luxembourg puisque la Cour de Justice des Communautés européennes devra rendre des verdicts concernant les droits fondamentaux dans l'UE. Pour éviter ce risque de faire perdre en crédibilité la Cour européenne des droits de l'homme, le traité de Lisbonne a prévu que l'UE ratifie rapidement la CEDH. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se félicite de ce consensus de plus en plus large en faveur de l'adhésion de l'UE à la CEDH, mais maintient une forte pression pour que cette adhésion se fasse « sans délais »⁹³.

L'autre grand sujet de préoccupation et d'inquiétude pour le Conseil de l'Europe est la création d'une Agence des droits fondamentaux par l'UE. L'idée de cette agence, qui se réfère à la Charte des droits fondamentaux, n'est pourtant pas venue de la Convention chargée de rédiger cette Charte, comme le rappelle Mme Lalumière :

« Personnellement, je n'ai absolument pas, ni de près ni de loin, été associée à ce projet d'agence qui ne me paraît pas être l'idée du siècle. Ceci étant, les droits de l'homme, c'est tellement important qu'on ne peut pas se plaindre qu'il y ait trop de gens pour les servir. Donc relativisons les réserves. Les droits de l'homme sont une plante très fragile et plus on est nombreux à tenter de les défendre, mieux c'est, à condition tout de même que la surabondance de protecteurs n'aboutissent pas à une perte d'efficacité, surtout s'ils se marchent dessus ou se contredisent. Mais c'est vrai de tous les mécanismes de contrôle, imaginez que les grandes ONG comme *Human Rights Watch* et *Amnesty International* aboutissent à des conclusions différentes, ça les affaiblirait. »⁹⁴

L'idée de la création d'une agence est en fait exposée pour la première fois en 2000, par un « Comité de trois Sages », composé notamment de l'ancien Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de 1984 à 1989, l'Espagnol M. Marcelino Oreja. Ce Comité est chargé par l'UE de surveiller l'évolution de l'Autriche après l'entrée au gouvernement du parti d'extrême-droite *FPÖ* de Jorg Haider. Il rend un rapport dans lequel il recommande « fermement la création d'un mécanisme propre à l'UE de surveillance et d'évaluation de l'engagement et du comportement de chaque Etat membre individuellement, dans le cadre des

⁹³ Résolution 1610 (2008) et Recommandation 1834 (2008) de l'Assemblée parlementaire.

⁹⁴ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

valeurs communes européennes.»⁹⁵. Ce rapport propose plusieurs solutions, dont celle d'étendre le mandat de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes basé à Vienne, créé en 1997, pour en faire une « Agence des droits de l'homme ». Le Parlement européen soutient cette initiative, ainsi que les Etats membres de l'UE lors du Conseil européen de Bruxelles en décembre 2003. La Commission européenne appuie⁹⁶ cette proposition en donnant plus de contenu au projet, notamment sur les attributions de la future agence. Celle-ci est chargée de collecter et d'analyser des données relatives aux droits fondamentaux au sein des Etats membres de l'UE, pour ensuite émettre des avis aux Etats et assurer un dialogue avec la société civile, les instances de l'UE et les Etats membres.

Ce projet, pourtant proposé par un de ces anciens Secrétaires Généraux, M. Oreja, suscite de vives contestations de la part du Conseil de l'Europe, notamment parce que les attributions et le budget de l'Agence ne sont pas encore fixés. L'organisation strasbourgeoise y voit donc une sérieuse menace pour ses propres prérogatives et, au-delà, pour son propre avenir. Les critiques les plus vives proviennent de l'instance la plus politique du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire, et principalement de son nouveau Président élu en 2005, M. René Van der Linden. Ses critiques sont acerbes envers l'UE et sa nouvelle Agence :

« L'Agence aura bientôt un budget de 30 millions d'euros et un secrétariat de 100 personnes : c'est plus d'argent et plus d'agents que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Si les dirigeants européens étaient sérieux quand ils parlent de la protection des droits de l'homme, ils mettraient leur argent là où il serait le plus utile – au Conseil de l'Europe. »⁹⁷

Cette posture politique forte, sous prétexte d'éviter tout risque de chevauchements de compétences qui pourraient nuire aux droits de l'homme, n'est-elle pas également une défense des intérêts propres au Conseil de l'Europe dans une sorte de « patriotisme d'organisation » ? Le journaliste Gilbert Reilhac, correspondant de l'agence *Reuters* à Strasbourg, apporte un élément de réponse :

« Ce qui me fascine au sein de toute organisation internationale, et particulièrement au Conseil de l'Europe, c'est la question de l'autonomie de ces organisations par rapport aux Etats qu'elles représentent. Il y a une position du Conseil de l'Europe qui n'est pas celle de la majorité de ses Etats membres, une position qui émane de ses fonctionnaires, une sorte d'idéologie. On a là un corps d'individus, de spécialistes majoritairement juristes, qui

⁹⁵ Rapport des trois Sages sur l'Autriche : <http://www.erm.lu/epm/id267.htm>

⁹⁶ Document COM(2004)693 final de la Commission européenne.

⁹⁷ Discours de M. Van der Linden à l'université Robert Schuman à Strasbourg le 25 octobre 2007.

incarnent intellectuellement les grandes valeurs de l'organisation et les défendent y compris contre les Etats qu'ils représentent. C'est paradoxal. »⁹⁸

Il est vrai qu'en dehors du Comité des Ministres, les fonctionnaires des autres instances du Conseil de l'Europe ne représentent pas directement les Etats membres dont ils sont issus. Ils sont donc plus libres de défendre des valeurs qu'ils estiment plus importantes que les intérêts de leurs Etats. La jurisprudence progressivement produite par la Cour européenne des droits de l'homme en est un exemple.

Il y a cependant, au sein du Conseil de l'Europe, des voix discordantes, qui ne voient pas d'un mauvais œil la création de cette Agence qui renforcera plus encore les valeurs que défend le Conseil de l'Europe. C'est notamment le point de vue du Commissaire aux droits de l'homme, M. Alvaro Gil-Robles, qui estime que cette Agence n'est pas une concurrence et que « Personne n'a le monopole de la défense des droits de l'homme et qu'il y a beaucoup de travail sur ce terrain pour tout le monde » et que le Conseil de l'Europe doit faire « l'effort, au lieu de faire de l'opposition, de participer avec, pour avoir dans celle-ci un rôle décisif d'orientation et pour que le Conseil de l'Europe devienne une référence inéluctable pour l'Agence et pour l'UE. »⁹⁹.

Après quatre années de difficiles tractations, l'Agence des droits fondamentaux est finalement créée¹⁰⁰ le 15 février 2007 à Vienne en remplacement de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobe. L'Observatoire disposait de trente fonctionnaires et d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros en 2003. L'Agence, dès sa première année de fonctionnement, dispose de quarante-six fonctionnaires et de 14 millions d'euros¹⁰¹. Sa structure comprend donc quarante fois moins de fonctionnaires que le Conseil de l'Europe, et son budget est treize fois moindre. Bien qu'il soit prévu d'augmenter régulièrement sa dotation budgétaire de deux millions d'euros par an en moyenne et son nombre d'agents pour les prochaines années, l'Agence des droits fondamentaux semble bien loin de pouvoir concurrencer le Conseil de l'Europe.

Il est bien difficile de dresser un bilan de l'Agence à peine plus d'un an après sa création, alors qu'elle est toujours en phase de rodage. Celle-ci dispose d'un conseil d'administration composé de 27 personnalités indépendantes proposées par les Etats membres, de deux représentants de la Commission européenne, ainsi que d'une personnalité proposée par le Conseil de l'Europe ; d'un comité scientifique composé de onze membres

⁹⁸ Entretien avec M. Gilbert Reilhac le 13 octobre 2005 à Strasbourg.

⁹⁹ Entretien avec M. Alvaro Gil-Robles le 17 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

¹⁰⁰ Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil européen.

¹⁰¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/89>

proposés par la Commission européenne ; d'un bureau exécutif et d'un directeur. L'Agence n'accepte pas les plaintes des citoyens et n'a pas encore créé la plateforme qu'elle entend développer avec la société civile. Elle n'intervient pas dans tout ce qui concerne le 3^{ème} pilier de l'UE, soit les domaines de la police et de la justice, et ne peut pas intervenir en cas d'urgence concernant des violations de droits de l'homme au sein d'un Etat membre. Elle ne peut que collecter des données mais ne peut pas en produire. Dès lors, l'Agence n'est-elle qu'une faible « machine à produire du papier » aux compétences étroites ?

Bien que l'Agence des droits fondamentaux, créée par des Etats déjà membres du Conseil de l'Europe, représente une régression par rapport aux mécanismes mis en place la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles, il faut juger les résultats de cette Agence sur du plus long terme, car des réexamens de ses compétences et de ses moyens sont toujours possibles en fonction des rapports de force au sein de l'UE. Elle a, en tout cas, obligé le Conseil de l'Europe à redéfinir son rôle et ses relations avec l'UE et l'OSCE, notamment par la convocation d'un troisième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Varsovie en 2005.

2 – Les dernières tentatives pour renforcer la coopération entre Conseil de l'Europe et UE, et leurs faibles répercussions.

2.1 La faible impulsion du Sommet de Varsovie en 2005.

« Le Conseil de l'Europe, un sommet inutile »¹⁰². C'est avec ce titre lapidaire que le journaliste du *Monde*, M. Marcel Scotto, avait résumé le second sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, organisé par la France à Strasbourg les 10 et 11 octobre 1997. Quarante-deux chefs d'Etat et de gouvernement de quarante Etats européens¹⁰³ avaient pourtant fait le déplacement à Strasbourg, afin de définir, quatre ans après le sommet de Vienne sous l'impulsion de Mitterrand, les nouvelles priorités d'action du Conseil de l'Europe après son élargissement, en six ans de 1990 à 1996, de 23 à 40 Etats membres. Pourquoi ce sommet était-il inutile selon M. Scotto ? Celui-ci en explique la raison :

¹⁰² Marcel Scotto, *Le Figaro*, 10 octobre 1997.

¹⁰³ En raison de la cohabitation, la France était représentée par le chef de l'Etat, Jacques Chirac, et le chef du gouvernement, Lionel Jospin. Saint-Marin était également représenté par deux capitaines-régents.

« J'ai écrit cet article parce que nous avons un sommet européen en présence de Boris Eltsine, d'Helmut Kohl, de Jacques Chirac, de Tony Blair, donc ce n'était pas rien. Mais il n'y avait aucun projet de réforme sur la table, on se réunissait pour se réunir. »¹⁰⁴

Même si ce sommet n'a pas réformé en profondeur le Conseil de l'Europe, comme le souhaitait l'Assemblée parlementaire, il n'a pas été aussi inutile que le prétend M. Scotto. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté une déclaration finale et un plan d'action¹⁰⁵, où ils réaffirment le rôle essentiel du Conseil de l'Europe dans la création de normes, la promotion des droits de l'homme et le renforcement de la démocratie, contribuant à la stabilité de l'Europe. La principale décision prise lors de ce sommet a été, sur une proposition de la Finlande, la création d'un nouvel organe : le « Commissaire aux droits de l'homme ». Ils décident également d'accentuer la lutte contre la corruption et le crime organisé par l'élaboration d'instruments juridiques internationaux et d'un mécanisme pour les faire respecter. Cette décision est à l'origine d'un Accord partiel entre 17 Etats membres du Conseil de l'Europe qui créent, à Strasbourg, le « Groupe d'Etats contre la corruption »¹⁰⁶ (GRECO), chargé d'évaluer la corruption au sein de ses Etats membres et de leur adresser des recommandations pour y faire face. En 2008, le GRECO compte 44 Etats membres (43 Etats européens ainsi que les Etats-Unis), dispose d'un budget de 1,8 millions d'euros et s'appuie sur deux traités du Conseil de l'Europe adoptés en 1999 : la Convention pénale et la Convention civile sur la corruption¹⁰⁷.

Pourquoi, après le bilan plutôt mitigé du 2^{ème} sommet, les Etats ont-ils accepté de se réunir à nouveau lors d'un troisième sommet à Varsovie les 16 et 17 mai 2005 ?

La principale raison est liée à l'évolution rapide de l'UE au début des années 2000 avec la mise en place de l'euro, l'adoption de la Charte des droits fondamentaux, la création de l'Agence chargée de surveiller leur respect par les Etats membres, et surtout l'élargissement de l'UE à l'Est avec l'adhésion de dix nouveaux Etats au 1^{er} mai 2004, avec, en parallèle, l'élaboration d'un traité constitutionnel. Durant la même période, le Conseil de l'Europe est plutôt en stagnation puisque ses élargissements sont terminés en dehors des trois Etats du Caucase et des trois Etats balkaniques (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro) qui adhèrent tardivement à l'organisation ; et son budget qui est de plus en plus grevé par les besoins de la Cour européenne des droits de l'homme. Une situation délicate pour l'avenir du

¹⁰⁴ Entretien avec M. Marcel Scotto le 7 novembre 2005 à Paris.

¹⁰⁵ Déclaration et Plan d'action de 1997 : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593157>

¹⁰⁶ http://www.coe.int/t/dg1/greco/general/about_fr.asp

¹⁰⁷ Traités n° 173 et 174 du Conseil de l'Europe.

Conseil de l'Europe qui pousse l'Assemblée parlementaire et les Etats non membres de l'UE, notamment la Pologne et la Roumanie, à vouloir un 3^{ème} sommet pour régler cette question¹⁰⁸.

Malgré la présence d'une quarantaine de chefs d'Etats et de gouvernement de toute l'Europe, l'absence des plus importants, parmi lesquels Jacques Chirac, Vladimir Poutine, Tony Blair, Silvio Berlusconi ou José Luis Zapatero, remplacés au pied levé par leurs ministres des Affaires étrangères, a été relevée par la presse tel un aveu de faiblesse, « Comme si la véritable Europe se trouvait désormais ailleurs. »¹⁰⁹.

Le peu d'importance qu'accordent au sommet les principaux chefs d'Etat et de gouvernement d'Europe se concrétise dans la déclaration et le plan d'action adoptés à la fin du sommet¹¹⁰. Même s'ils confortent le Conseil de l'Europe dans « sa mission essentielle qui est de préserver et promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit », le bilan des mesures adoptées est maigre et décevant pour un sommet de cette ampleur au regard des attentes initiales de l'organisation. Ni les moyens à mettre en œuvre ni les questions budgétaires n'ont été abordés.

Finalement les seules avancées concrètes de ce sommet sont le fait du Président en exercice de l'UE et premier ministre luxembourgeois, M. Jean-Claude Juncker. Celui-ci est chargé d'élaborer, à titre personnel, un rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'UE.

2.2 De la médiation de Jean-Claude Juncker au « Mémoire d'accord » a minima entre Conseil de l'Europe et UE.

Conseil de l'Europe – Union européenne : « Une même ambition pour le continent européen »¹¹¹. C'est sous ce titre rassembleur que Jean-Claude Juncker a présenté son rapport sur les relations entre les deux organisations en avril 2006, presque un an après le sommet de Varsovie. Le rapport Juncker formule des recommandations qui constituent, selon lui, « le minimum souhaitable de ce qui est indispensable pour que l'Union européenne et le Conseil de l'Europe puissent se développer le long d'une même idée, à être inspirés d'un même esprit et à nourrir une même ambition. »¹¹².

¹⁰⁸ Entretien avec M. Denis Huber le 12 octobre 2005 au Conseil de l'Europe à Strasbourg, op. cit.

¹⁰⁹ « Le Conseil de l'Europe cherche à clarifier son rôle », *Le Figaro*, 18 mai 2005.

¹¹⁰ Déclaration de Varsovie et Plan d'Action : http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_fr.asp

¹¹¹ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/04/11conseil_europe/francais_mod.pdf

¹¹² http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/premier_ministre/2006/04/11juncker_conseil_europe

Pourtant, à la lecture de ce rapport, il apparaît que certaines propositions de Jean-Claude Juncker sont très idéalistes et très favorables au Conseil de l'Europe, même s'il ne propose pas de grandes réformes institutionnelles¹¹³, le rapport se concentre sur les rapports de coopération entre Conseil de l'Europe et UE que M. Juncker souhaite voir « devenir plus intense, pour ne pas dire plus intime »¹¹⁴. L'engagement fort de M. Juncker en faveur du Conseil de l'Europe s'explique en partie par sa très bonne connaissance de l'organisation strasbourgeoise. Comme il l'a lui-même rappelé lors de son premier discours à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2002, M. Juncker a été étudiant à Strasbourg et au sein du Conseil de 1974 à 1979, jusqu'à l'obtention d'une maîtrise de droit :

« Etudiant en droit à la faculté de Strasbourg, j'ai pratiqué le Conseil de l'Europe avec un certain acharnement. [...] J'avais le bénéfice de voir évoluer, devant nous étudiants, un éminent professeur en droit international qui nous incitait à suivre les travaux de l'Assemblée parlementaire. Il n'y a, dans la bibliothèque du Conseil de l'Europe, aucun coin ou arcane que je ne connaisse, puisqu'à l'époque, j'ai feuilleté, étudié, examiné en détail les nombreux rapports de l'Assemblée parlementaire. »¹¹⁵

Tout ceci explique qu'il ait accepté la mission de rédiger un rapport entre les deux organisations. Les quelques points forts du rapport Juncker sont d'abord la ratification rapide par l'UE de la Convention européenne des droits de l'homme, sans attendre l'adoption d'un nouveau traité constitutionnel. Selon M. Juncker, les Etats membres de l'UE sont parvenus à un consensus sur cette question et l'article 48 du traité de l'UE est suffisant, si la volonté politique le permet, pour ratifier la convention. Il souhaite aussi que les instances de l'UE reconnaissent le Conseil de l'Europe comme « la référence » en matière de droits de l'homme et citent « systématiquement » comme référence les arrêts et conclusions de ses mécanismes de suivi. Autre point fort, il recommande que l'UE et tout Etat membre puissent avoir recours au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui deviendrait, de ce fait, une instance partagée entre les deux organisations avec une forte augmentation de son budget. Quant à l'Agence européenne des droits fondamentaux de l'UE, M. Juncker se veut rassurant et assure qu'elle :

« [...] devra donc être conçue de manière strictement complémentaire aux instruments d'observation et de suivi du respect des droits de l'Homme élaborés par le Conseil de

¹¹³ Thibault Courcelle, « Le Conseil de l'Europe et l'UE sont opposés depuis le début de leur histoire », propos recueillis par Anne-Camille Beckelynck, *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 12 avril 2006.

¹¹⁴ Rapport Juncker, op. cit. – p.2

¹¹⁵ http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/sessions/2002/speeches/discoursjuncker_f.htm

l'Europe. Son mandat devra impérativement se limiter aux questions du respect des droits fondamentaux dans le cadre de la mise en oeuvre du droit communautaire. »¹¹⁶

Concernant les questions relatives à la démocratie, M. Juncker préconise une ratification de la Commission de Venise par l'UE. Il estime cette instance indispensable à l'adoption de constitutions standard aux valeurs européennes et à son rôle « unique » dans la gestion et la prévention des conflits à travers l'élaboration de normes et de conseils en matière constitutionnelle.

Enfin parmi les derniers points forts à retenir du rapport Juncker, il y a sa proposition de réexaminer les critères de sélection des candidats au poste de Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. M. Juncker souhaite que le Conseil de l'Europe se dote, pour ce poste :

« [de] personnalités politiques qui, par leur action en faveur de la sécurité démocratique, bénéficient d'un haut degré de reconnaissance et de notoriété parmi leurs pairs et la population du continent. Il devrait envisager de préférence, et à l'instar de l'Union européenne, d'élire une personnalité qui possède une expérience de chef d'Etat ou de gouvernement. »¹¹⁷

Cette proposition permettrait au Conseil de l'Europe d'avoir une visibilité médiatique accrue, notamment vis-à-vis du président de la Commission européenne, dont les derniers (Jacques Santer, Romano Prodi, José Manuel Barroso), ont tous été désignés parmi d'anciens chefs de gouvernement. Mme Catherine Lalumière, ancienne Secrétaire d'Etat aux affaires européennes de la France (de 1984 à 1986) qui fut Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe (de 1989 à 1994) sans avoir été chef d'Etat ou de gouvernement à l'instar de tous les Secrétaires Généraux du Conseil de l'Europe, nuance cette proposition :

« Je n'ai pas en tête le passage du rapport Juncker où il signifie le souhait que les futurs Secrétaires Généraux soient d'anciens chefs d'Etat ou de gouvernement. Sur ce point-là, je serais d'accord avec l'esprit, mais pas tout à fait avec la précision qu'il a donnée. Le Secrétaire Général doit avoir un certain poids et une certaine influence politique. Il faut donc qu'il ait une expérience politique et connaisse bien l'Europe, mais sans aller jusqu'à dire « il faut qu'il ait tel CV », ce n'est pas seulement une question de CV, c'est aussi une question de personnalité. La véritable erreur, c'est la pratique qui s'est développée au sein du Conseil de l'Europe de recruter les Secrétaires Généraux uniquement parmi les membres de l'Assemblée parlementaire, avec un système officieux de rotation politique.

Tous ces mécanismes mis bout à bout font que le vivier dans lequel on choisit le futur Secrétaire Général est maigre, ce qui limite singulièrement le choix. Pour être honnête, la probabilité d'avoir, dans un petit vivier, quelqu'un qui soit à la hauteur d'une fonction qui n'est pas si facile que ça, est faible. »¹¹⁸

¹¹⁶ Rapport Juncker, op. cit. – p.9.

¹¹⁷ Rapport Juncker, op. cit. – p.33.

¹¹⁸ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris, op. cit.

Il est vrai que, pour reprendre l'exemple des présidents de la Commission européenne, celui qui a le plus marqué l'institution européenne sur les trois dernières décennies est sans nul doute le Français Jacques Delors, qui n'a pourtant jamais été chef d'Etat ou de gouvernement, mais qui fut ministre de l'Economie et des Finances lors du premier mandat de François Mitterrand. En dix ans, de 1985 à 1995, la « Commission Delors » contribua à relancer la construction européenne notamment par la mise en place du Marché unique sur la base de l'Acte unique européen adopté en 1986. Son prédécesseur et ses successeurs, tous chefs de gouvernements, n'ont pas laissé une empreinte aussi forte sur l'institution.

Enfin, la dernière proposition du rapport Juncker est sans aucun doute la plus originale et la plus idéaliste (irréaliste ?) : l'adhésion d'ici 2010 de l'UE au Conseil de l'Europe lorsque l'UE aura été dotée de personnalité juridique, afin qu'elle puisse :

« [...] parler directement en son nom dans toutes les instances du Conseil de l'Europe, et ce sur toutes les questions qui touchent aux intérêts de l'Union européenne et qui sont de sa compétence. »¹¹⁹

Cette recommandation semble idéaliste, voire même irréaliste, car elle impliquerait *de facto* un lien de subordination de l'UE au Conseil de l'Europe. L'UE n'y serait qu'un membre parmi les Etats membres, ce qui semble difficilement imaginable au vu de sa puissance économique et de ses ambitions politiques, et sachant que pour toutes les questions qui touchent à ses intérêts, les Etats membres de l'UE parlent déjà d'une seule voix (Chapitre VIII), ce qui irrite considérablement les Etats membres du Conseil non membres de l'UE comme la Russie. Les propositions contenues dans le rapport Juncker ont d'ailleurs été accueillies par l'UE avec beaucoup d'indifférence.

Cette indifférence se ressent fortement dans le Mémoire d'accord finalement conclu¹²⁰ entre le Conseil de l'Europe et l'UE le 23 mai 2007. Très loin des maigres ambitions affichées lors du sommet de Varsovie, des fortes recommandations du rapport Juncker, et de celles¹²¹ de l'Assemblée parlementaire qui appuyaient le rapport Juncker tout en souhaitant un renforcement du rôle des instances parlementaires, le Mémoire d'accord se résume en un insipide texte de six pages n'apportant rien de nouveau sur les relations entre les deux organisations, comme si le rapport Juncker n'avait pas existé.

Tout semble donc indiquer qu'il n'y ait pas de volonté politique forte, au sein de l'UE, pour clarifier les compétences distinctes de chacune des organisations et renforcer sa

¹¹⁹ Rapport Juncker, op. cit. – p.37.

¹²⁰ Document CM(2007)74 du Comité des Ministres.

¹²¹ Recommandation 1743 (2006) de l'Assemblée parlementaire.

coopération avec le Conseil de l'Europe. Un positionnement qui ne résout pas la crise identitaire du Conseil de l'Europe depuis les élargissements à l'Est de l'UE.

Conclusion du chapitre IX

La cohabitation du Conseil de l'Europe et de l'UE est donc, comme l'indique le titre du chapitre, bien difficile. Dès l'origine et la création des Communautés européennes en dehors du cadre du Conseil de l'Europe, les deux organisations européennes, aux structures et au fonctionnement bien distincts avec une logique de coopération intergouvernementale d'un côté, et une logique d'intégration supranationale de l'autre, évoluent côte à côte plutôt qu'en symbiose. Si les deux organisations restent cependant longtemps complémentaires, des années 1950 jusqu'au début des années 1980, c'est parce que le Conseil de l'Europe occupe toutes les niches dans les domaines qui n'intéressent pas encore la CEE : les droits de l'homme, les droits sociaux, la culture, la santé, les pouvoirs locaux et régionaux... Pour n'en citer que quelques-uns. L'évolution se fait alors à deux vitesses avec, sur le devant de la scène, la CEE dont la méthode s'avère très efficace, et derrière, le Conseil de l'Europe, moins puissant et bien moins visible, qui se développe surtout lors des crises de la CEE.

A partir des années 1980, les Etats membres de la CEE décident d'approfondir la construction européenne par l'achèvement du Marché unique permettant la libre circulation des capitaux et des services. Les compétences communautaires sont également élargies aux domaines de la recherche, du développement technologique, de l'environnement et de la politique sociale, dont s'occupait jusqu'alors depuis longtemps le Conseil de l'Europe. La question de l'utilité et de l'avenir du Conseil de l'Europe se pose alors jusqu'à la chute du Mur de Berlin, qui renforce le rôle du Conseil de l'Europe avec l'intégration des Etats d'Europe centrale et orientale. Mais durant cette période de rapide d'élargissement et de développement, le Conseil de l'Europe est concurrencé à la fois par un nouveau projet de grande envergure, la Confédération européenne voulue par François Mitterrand, qui ne verra finalement jamais le jour, et surtout par l'institutionnalisation de la CSCE, qui devient OSCE et se préoccupe principalement de sécurité, droits de l'homme et démocratie en Europe.

Mais c'est surtout avec l'approfondissement de la CEE, devenue UE en 1993, avec un élargissement de ses prérogatives aux droits fondamentaux (mélange de droits de l'homme et de droits sociaux), et ses premiers élargissements aux Etats d'Europe centrale et orientale en 2004 et 2007, que le Conseil de l'Europe se retrouve de nouveau en pleine crise identitaire.

L'organisation strasbourgeoise a, depuis quelques années, terminé ses élargissements (mis à part au Belarus), et ne joue plus le rôle d'« école de la démocratie » aux dix Etats de l'Est qui ont intégrés l'UE. Face aux tentations hégémoniques de l'UE, les tensions entre les deux organisations s'accroissent et se cristallisent sur la décision prise par l'UE de créer une Agence des droits fondamentaux à Vienne. En réaction, la vingtaine d'Etats membres du Conseil de l'Europe non membres de l'UE souhaitent et obtiennent un troisième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, à Varsovie, pour tenter de donner une nouvelle impulsion à l'organisation et renforcer sa coopération avec l'UE.

Peu de décisions sont pourtant prises lors de ce sommet et ses répercussions sont faibles. Bien que Jean-Claude Juncker, forte personnalité européenne en exercice, soit mandaté pour établir un rapport sur les relations entre Conseil de l'Europe et UE, les principales propositions de son rapport ne sont pas prises en compte lors des négociations entre UE et Conseil de l'Europe aboutissant au Mémorandum d'accord entre les deux organisations. Celui-ci ressemble à une succession de vœux pieux bien loin de répondre aux préoccupations et attentes du Conseil de l'Europe et de certains de ses Etats membres. Ce manque de volonté politique de l'UE et de ses Etats membres sur le renforcement de sa coopération avec le Conseil de l'Europe traduit-il une volonté sous-tendue de se débarrasser du Conseil de l'Europe en le remplaçant progressivement dans ses domaines de prédilection ?

Il convient de se demander, en conclusion générale, quelles en seraient les conséquences pour les citoyens européens et leur protection en matière de droits de l'homme, et quels sont les différents scénarii possibles ou envisageables pour le Conseil de l'Europe et ses différents organes dans la future architecture européenne.

Conclusion générale

« Je ne conçois pas les douze étoiles dans votre emblème comme l'expression de la fière conviction que le Conseil de l'Europe édifiera le paradis sur terre. Il n'y aura jamais de paradis sur terre. Je m'explique ces douze étoiles comme une remarque que l'on peut vivre un peu mieux sur la terre si l'on ose de temps en temps fixer son regard sur les étoiles. »¹

Vaclav Havel

Lorsque Vaclav Havel, nouveau président démocratiquement élu de la Tchécoslovaquie, termine par cette phrase éloquentة son premier discours à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1990, il fait forte impression sur les parlementaires non seulement pour la qualité poétique de son propos, mais aussi pour sa grande lucidité. Alors que le Conseil de l'Europe s'apprête à accueillir les premiers Etats d'Europe centrale et à sceller ainsi la première marche de la réunification de l'Europe divisée depuis les Accords de Yalta en 1945, Vaclav Havel, en donnant son interprétation de la symbolique du drapeau européen, rappelle que cette intégration ne résoudra pas tous les problèmes des nouvelles démocraties, mais qu'elle peut les aider à « vivre un peu mieux sur la terre ».

C'est effectivement le rôle essentiel que s'est employé à jouer le Conseil de l'Europe durant toute la décennie 1990 à 2000, en aidant les Etats d'Europe centrale et orientale à instaurer des démocraties stables, respectueuses des droits de l'homme et de la prééminence du droit. Le Conseil de l'Europe était pourtant fortement marginalisé et considéré comme « la belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin » jusqu'aux années 1980, notamment en raison de son faible budget et de son mode de fonctionnement intergouvernemental bien plus lent et bien moins efficace que la méthode communautaire.

Issue d'un laborieux compromis franco-britannique rapidement remis en question par un nouveau compromis franco-allemand à l'origine de la CECA, l'organisation a pourtant pu jouer un rôle important d'« école de la démocratie » notamment grâce à tous les outils juridiques et à tous les mécanismes de suivi qu'elle a progressivement adoptés et rodés lors de ses quatre premières décennies d'existence, avec en premier lieu, la Cour européenne des droits de l'homme. Sans toutefois devenir une « Confédération européenne » dans la période

¹ Conclusion du discours prononcé le 10 mai 1990 par M. Vaclav Havel, Président de la Tchécoslovaquie, devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, In : Vaclav Havel, « L'Europe à venir », revue CADMOS, Cahier trimestriel du Centre européen de la culture, Automne 1990, n°51 - p.35.

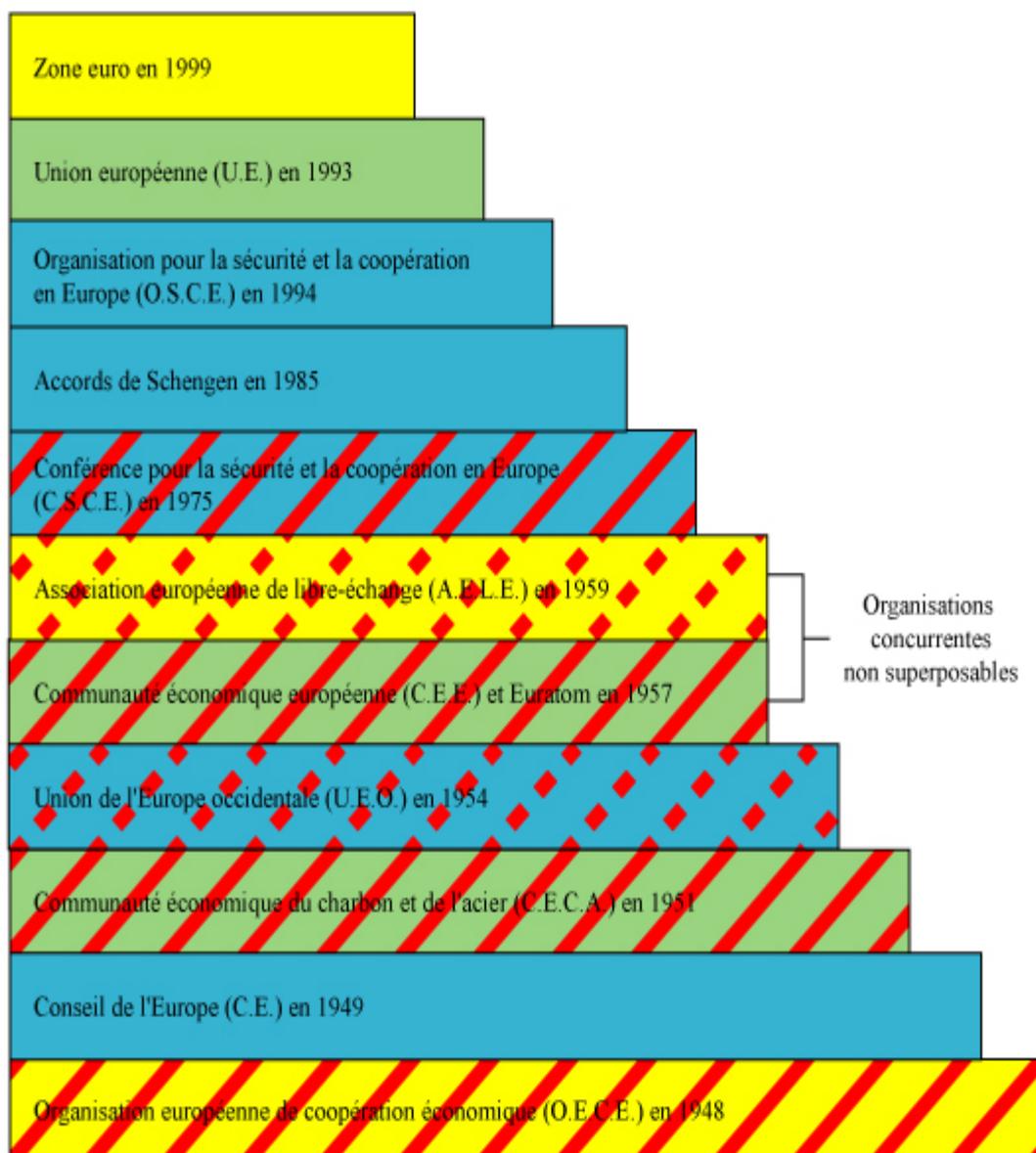
post-Guerre froide, notamment en raison du manque de volonté politique des Etats d'Europe centrale et orientale qui ne voulaient pas d'un « frein » à leur rapprochement avec la CEE puis l'UE, le Conseil de l'Europe est devenu « l'antichambre de l'Union européenne », permettant justement à ces Etats de faciliter leur rapprochement avec l'UE, qui s'est concrétisé, pour une bonne partie d'entre eux, par une adhésion.

Bien que la démocratie reste toujours à consolider pour certains Etats, principalement d'Europe orientale, le Conseil de l'Europe a néanmoins perdu une bonne partie de sa raison d'être avec les élargissements de 2004 et 2007 de l'UE à l'Est. Ce constat est d'autant plus remarquable que le champ d'action de l'UE s'étend progressivement à des domaines tels que les droits de l'homme, les droits sociaux, la protection des minorités ou la coopération culturelle. Autrement dit, tout ce qui constituait la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe à la construction européenne durant ses premières décennies n'est plus l'apanage de l'organisation strasbourgeoise. Dès lors, faut-il envisager la suppression du Conseil de l'Europe au profit de l'UE ?

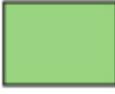
Lorsqu'on observe la superposition des organisations européennes ou des espaces d'intégration européenne depuis la seconde guerre mondiale, on s'aperçoit que, malgré les changements géopolitiques survenus en Europe, le Conseil de l'Europe est la plus ancienne organisation européenne qui n'a pas été profondément réformée et qui fonctionne toujours sur le compromis franco-britannique de 1949, adopté en pleine Guerre froide [**Voir Schéma**]. La lutte d'influence et les rivalités de pouvoirs entre les deux principaux empires coloniaux d'Europe au sortir de la guerre ont fortement marqué la création de l'organisation. Soixante ans après, ces rivalités au sein du Conseil de l'Europe n'opposent plus la France et le Royaume-Uni, mais l'ensemble des pays membres de l'UE à la Fédération de Russie.

Même si tous les Etats membres s'accordent sur la nécessité d'une modernisation de l'institution, ils n'arrivent pas à s'entendre sur les réformes à mener. Pour la majorité des Etats, dont ceux de l'UE, la modernisation passe principalement par la rationalisation des activités du Conseil de l'Europe sur trois domaines principaux : les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit, en soutenant un renforcement des relations entre le Conseil et l'UE. La Fédération de Russie, souvent mise à l'index pour son non-respect des valeurs fondamentales de l'organisation, insiste au contraire sur tous les autres domaines comme la culture, le dialogue interreligieux, l'éducation ou le sport. On constate donc une grande hétérogénéité entre les membres du Conseil de l'Europe, mais à l'inverse une assez grande homogénéité entre les Etats membres de l'UE (et ceux qui aspirent à le devenir) au sein du Conseil de l'Europe.

Les organisations européennes et les espaces d'intégration, des "marchés de l'Europe" ?



Les différents types d'organisations :

-  à vocation économique
-  à vocation économique et politique
-  à vocation juridique et/ou sécuritaire

Devenir des organisations :

-  Organisation ayant été intégrée ou remplacée par une autre organisation
-  Organisation en phase d'être intégrée ou remplacée par une autre organisation

© Thibault Courcelle, 2006

Le fait que les Etats membres de l'UE soient largement majoritaires et contribuent à environ 80% du budget général du Conseil de l'Europe, a d'importantes conséquences politiques pour l'avenir de l'organisation. Les priorités affichées lors du sommet de Varsovie en 2005, avec la décision de concentrer les activités du Conseil sur les droits de l'homme, sont d'ailleurs clairement celles des Etats membres de l'UE et non celles de la Russie.

Dans ces conditions, la Russie refuse et bloque toute réforme de la Cour européenne des droits de l'homme, alors que celle-ci en a pourtant urgemment besoin pour faire face à l'accumulation de 100 000 requêtes pendantes en 2008 qu'elle n'arrive plus à traiter dans des délais acceptables. Avec cette situation nouvelle, le Conseil de l'Europe n'est donc plus véritablement en mesure de réaliser son principal objectif inscrit dans son statut : « réaliser une union plus étroite entre ses membres ». La CEE, puis l'UE, ont repris cet objectif à leur compte avec une plus grande efficacité.

1 – L'apport de la démarche d'analyse géopolitique sur le Conseil de l'Europe.

En mettant à jour les rivalités de pouvoirs et d'influence au sein d'une organisation qui concerne un territoire extrêmement vaste de quarante-sept Etats, la démarche d'analyse géopolitique aide à mieux comprendre la fonction et l'utilité du Conseil de l'Europe, à la fois pour ses membres et vis-à-vis des autres organisations.

L'étude des différentes représentations concernant l'organisation et son rôle dans la première partie a permis de compléter les analyses historiques ou juridiques existantes, en s'appuyant sur les intérêts des différents acteurs (diplomates, hauts fonctionnaires, juristes et hommes politiques) et leurs stratégies souvent complexes, ainsi que sur l'évolution de ces intérêts et leurs confrontations en fonction du contexte géopolitique. Un exemple de ces confrontations d'intérêts est la création de la Cour européenne des droits de l'homme par des juristes chevronnés et résolus, puis son autonomisation lente et progressive vis-à-vis des Etats membres, allant pourtant à l'encontre de leurs intérêts immédiats.

La seconde partie, concernant l'analyse du rôle du Conseil de l'Europe dans la promotion des pouvoirs locaux et régionaux, dans la défense des minorités nationales et de leurs langues, ou dans la tentative de trouver des solutions communes à divers problèmes de société, a révélé l'influence de certains acteurs, individus ou lobbies, dans l'élaboration de concepts liés à l'évolution de la démocratie et de la nation. Ces acteurs réfléchissent notamment, au sein de structures autonomes dans lesquelles ils disposent d'une grande liberté

d'action en ne dépendant pas directement d'électeurs, à l'organisation territoriale du pouvoir de leur Etat-nation notamment par le biais de l'aménagement du territoire ou à l'élaboration de droits culturels et collectifs à octroyer aux minorités nationales. Le Conseil de l'Europe est également, dans certains domaines liés à la santé ou aux technologies de pointe, un laboratoire où des experts de tous horizons coopèrent, notamment pour adopter des réponses juridiques afin d'encadrer les évolutions technologiques (Pharmacopée européenne, biotechnologies, cybercriminalité, terrorisme...). Le Conseil de l'Europe est une organisation idéale, par sa souplesse de fonctionnement, pour l'adoption de traités dans ces domaines, les Etats étant ensuite libres ou non de les ratifier en fonction de leurs propres intérêts.

La troisième partie expose, par des études de cas, l'implication et l'évolution des intérêts de certains Etats non membres de l'UE comme la Fédération de Russie ou la Turquie au sein du Conseil de l'Europe, mais également les rivalités de pouvoirs et les confrontations d'intérêts entre organisations européennes, en étudiant principalement l'évolution des relations entre le Conseil de l'Europe et l'UE, et dans une moindre mesure l'OSCE.

La fonction géopolitique d'une organisation intergouvernementale comme le Conseil de l'Europe est difficile à résumer, car elle est complexe. Celui-ci cherche constamment à définir et compléter le socle de valeurs communes qui unissent les Etats européens, principalement par l'harmonisation progressive de leurs systèmes juridiques et essaye ensuite de les défendre et de les préserver face aux différentes menaces que représentent, selon les périodes, le fascisme, le totalitarisme soviétique, ou l'intégrisme religieux. Le Conseil de l'Europe, en tant qu'organisation intergouvernementale, ne peut rien imposer à ses Etats membres et se base sur leur consensus pour toute décision importante.

Les valeurs que le Conseil de l'Europe promeut depuis sa création sont restées les mêmes : droits de l'homme, démocratie et prééminence du droit. La *soft law* qu'a généré l'organisation sur ces valeurs, considérées comme spécifiquement européennes, occidentales ou universelles selon les points de vue, a complété le corpus idéologique qui s'est développé au sortir de la Seconde Guerre Mondiale.

Ce corpus idéologique s'est révélé attractif pour tous les Etats voulant se doter et conserver un label d'honorabilité démocratique. C'est ainsi, par ce pouvoir de cooptation appelé *soft power*, tel que défini par le géopoliticien Joseph Nye², lié à l'attrait culturel et idéologique développé par le Conseil de l'Europe, que l'organisation s'est petit à petit élargie à toute l'Europe occidentale, puis à toute l'Europe centrale et orientale jusqu'au Caucase.

² Joseph S. Nye, *Bound To Lead. The Changing Nature Of American Power*, New York : Editions Basic Books, 1990 – p.173.

2 - Le *soft power* a-t-il encore sa place dans une Europe en crise ?

La plupart des organisations internationales fonctionnent par cycles conjoncturels, elles connaissent des points culminants mais aussi des périodes de crises. Le Conseil de l'Europe n'échappe pas à la règle. L'organisation a véritablement connu son apogée lors des années 1990 par des choix audacieux, notamment celui d'intégrer les Etats d'Europe centrale et orientale plutôt que de coopérer avec eux. En les accueillant, le Conseil de l'Europe s'est chargé de la lourde responsabilité de poursuivre la démocratisation des rapports de pouvoir dans ces Etats, d'y émanciper l'Etat de droit pour le faire sortir du pur formalisme, et grâce à différents mécanismes de suivi mis en place, à mieux y faire respecter les droits de l'homme.

Avec l'hétérogénéité liée à quarante-sept Etats membres et le mode de fonctionnement du Comité des Ministres toujours basé sur la règle tacite du consensus, qui est pourtant de plus en plus difficile à atteindre avec les élargissements, l'influence politique du Conseil de l'Europe sur les développements européens s'avère très faible. En revanche, l'organisation a pu, grâce au rôle clé de la Cour européenne des droits de l'homme et en élaborant des rapports pays par pays par d'autres mécanismes de suivi (Comité de prévention de la torture, Commissaire aux droits de l'homme, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Comité européen des droits sociaux, Comité consultatif pour la protection des minorités nationales...), exercer une certaine influence, principalement juridique mais aussi politique, sur ses Etats membres.

Malgré le bon fonctionnement de ces mécanismes de suivi qui leur assure une crédibilité croissante, le Conseil de l'Europe traverse cependant une période de crise identitaire profonde face à l'expansion continue de l'UE et au blocage de la Russie sur la réforme de la Cour. La nécessité d'une redéfinition de son rôle et d'une meilleure coopération avec l'UE, tel que préconisés par le rapport du premier Ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker, bute sur l'attitude attentiste de l'UE, confrontée à d'autres problèmes. Vu de Bruxelles, dans une période où l'UE est de plus en plus incomprise ou rejetée par les Européens (échecs des référendums français et néerlandais sur le traité constitutionnel en 2005, et irlandais sur le traité de Lisbonne en 2008), la question des relations avec le Conseil de l'Europe est d'une importance mineure. Selon Catherine Lalumière, le Conseil de l'Europe peut pourtant jouer un rôle important dans l'indispensable réconciliation des Européens avec le projet européen :

« Si nous continuons à ne parler que de questions économiques, on sape le fondement même du projet européen et on va le payer très cher, avec notamment cette vision détestable d'une Europe des marchands, capitaliste et ultra-libérale qu'on retrouve dans les discours d'ATTAC ou autre contre l'Europe, qui font de la démagogie facile. Les alter mondialistes disent beaucoup de bêtises qui conduisent souvent à l'impuissance, mais ils dénoncent quand même des choses vraies, et ça, il faut savoir les entendre, car si la mondialisation aboutit à la mainmise totale des forces capitalistes qui n'ont de compte à rendre à personne et s'autoalimentent avec une redoutable efficacité, et à l'obscurantisme fanatique de ceux qui n'ont plus rien d'autre et qui vont se réfugier dans une attitude violente jusqu'au terrorisme le plus bestial, si c'est ça l'avenir, alors à ce moment-là, il vaut mieux aller cultiver son jardin loin des grandes villes.

L'UE doit se préoccuper du modèle de société qu'elle dirige et j'ai de grands espoirs concernant son action internationale, car nous avons, nous Européens, une responsabilité dans l'évolution du monde. Mais ça veut dire qu'il faut que nous ayons les idées claires sur le modèle de société et sur les valeurs que nous défendons. Le Conseil de l'Europe peut justement aider à clarifier les idées et maintenir ce dynamisme des valeurs. Il doit défendre cette Europe humaniste dans ses différentes facettes (droits de l'homme, éducation, culture...), car c'est une dimension qu'il faut nourrir sans cesse par de nouvelles réflexions. Il a fallu des siècles pour que l'Europe génère l'humanisme, nous nous devons donc de le défendre. »³

Les propos de Mme Lalumière font écho à ceux de Robert Schuman qui, dans ses réflexions sur l'Europe dans les années 1960, ne négligeait pas le rôle du Conseil de l'Europe bien que déjà marginalisé qu'il comparait à « un phare qui éclaire la route de l'Europe »⁴ dans la définition des valeurs du projet européen. A la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, puis d'une série d'attentats en Europe, un certain nombre d'Etats européens ont singulièrement recherché l'efficacité dans la lutte antiterroriste aux dépens des valeurs des droits de l'homme, pour laquelle ils opposent la sécurité policière aux principes de l'Etat de droit. La menace terroriste permanente qui pèse sur les Etats européens, principalement de la part de fondamentalistes islamistes qui s'opposent aux valeurs humanistes européennes au profit du communautarisme, aboutit à une intensification de la lutte antiterroriste qui passe souvent par une restriction des libertés individuelles et par une dégradation des valeurs et des principes européens, comme l'illustre la révélation de prisons secrètes de la CIA dans certains Etats de l'UE et du Conseil de l'Europe. Face aux mesures liberticides adoptées, l'enjeu de la défense des valeurs européennes est donc primordial si l'on ne veut pas faire le jeu du terrorisme et leur donner raison.

Ce contexte géopolitique nouveau, qui se déroule sur des temps à la fois courts et denses, où tout se précipite vers un avenir difficile à cerner, ne doit pas nous empêcher

³ Entretien avec Mme Catherine Lalumière le 10 mai 2006 à la Maison de l'Europe à Paris.

⁴ Robert Schuman, *Pour l'Europe*, Genève : Editions Nagel, 3^{ème} édition 2000 – p.103.

d'imaginer quelle peut être l'évolution du Conseil de l'Europe et son articulation dans la construction européenne à moyen et long terme.

3 – Quel avenir possible pour le Conseil de l'Europe dans la construction européenne ?

Il est toujours difficile et hasardeux de faire de la prospective géopolitique en construisant différents scénarios d'évolution, notamment sur le long terme. La fonction première de la démarche d'analyse géopolitique n'est pas de prédire l'avenir, mais d'expliquer des situations présentes en se référant aux différents temps de l'histoire passée et en se basant sur différents niveaux d'analyse spatiale. Il aurait été bien difficile d'imaginer, dans les années 1980, la rapidité de l'effondrement du bloc soviétique et le nouveau rôle qu'allait être amené à jouer le Conseil de l'Europe dans la décennie suivante. Les intentions des acteurs peuvent considérablement changer en fonction de l'évènementiel et la réponse à la question « l'Europe, pour quoi faire ? » peut prendre des tournures très différentes en fonction de l'évolution du contexte géopolitique international. Néanmoins, il n'est pas inutile de réfléchir à ce que pourrait être, dans l'intérêt des Européens, la construction européenne dans le moyen et le plus long terme, et la place et le rôle que pourrait y tenir le Conseil de l'Europe.

Avec les élargissements de l'UE et de ses compétences, il semble impossible de concevoir l'avenir de la construction européenne avec d'un côté l'UE et de l'autre le Conseil de l'Europe qui évolueraient dos à dos, surtout si la Russie, lassée par les contraintes que lui impose son appartenance au Conseil de l'Europe et par son impuissance face aux Etats membres de l'UE majoritaires, décide finalement de se retirer l'organisation. La différence territoriale entre les deux organisations serait alors moins nette. Certains, au Conseil de l'Europe, imaginent que l'organisation pourrait coopérer étroitement avec les Etats du Sud du bassin méditerranéen et envisagent même une adhésion à plus long terme. Le Conseil de l'Europe deviendrait alors le « Conseil de l'Europe et de la Méditerranée ». Mais cette option paraît peu envisageable, car d'une part, les Etats arabes du bassin méditerranéen sont loin d'être en mesure de pouvoir ou de vouloir respecter les valeurs prônées par le statut du Conseil de l'Europe, et d'autre part, cette option est bien moins ambitieuse que le projet d'« Union pour la Méditerranée » en gestation entre les Etats membres de l'UE et les Etats de la rive Sud et Est de la Méditerranée.

Par certains côtés, en s'élargissant, l'UE ressemble de plus en plus au Conseil de l'Europe, à la fois en représentant la « grande Europe », mais également en privilégiant de plus en plus la méthode de coopération intergouvernementale au détriment de la méthode d'intégration supranationale, notamment pour tout ce qui concerne le volet Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ne peut-on pas, dès lors, envisager une fusion à long terme entre les deux organisations ?

Cette perspective est probable pour le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, M. Jean-Paul Costa :

« A long terme, je suis persuadé que l'Europe du Conseil de l'Europe et celle de l'UE vont coïncider, sauf peut-être pour la Russie. Il n'y aurait donc plus qu'une seule Europe et dans cette perspective, je verrai très bien une Cour unique avec deux chambres différentes que, pour simplifier, on pourrait appeler « chambre de la concurrence » et « chambre des droits de l'homme », c'est-à-dire voir les cours de Luxembourg et de Strasbourg converger et fusionner à un moment ou un autre. Et toujours dans le long terme, le Conseil de l'Europe lui-même fusionnera avec l'UE pour en devenir un organe spécialisé. »⁵

Quand l'UE aura adopté le traité de Lisbonne, lorsqu'elle aura surmonté l'échec du référendum irlandais, elle aura la capacité juridique de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui représenterait un grand pas symbolique dans le rapprochement entre les deux organisations en créant un lien institutionnel, et au-delà du symbolique, permettrait de soumettre les institutions de l'UE au même contrôle extérieur quant au respect des droits de l'homme que connaissent déjà les institutions des Etats membres. Le traité de Lisbonne prévoit également de nombreuses réformes des institutions de l'UE dont la création d'un Président de l'UE, élu pour deux ans et demi, en lieu et place de l'actuel Président du Conseil européen qui change tous les six mois par rotation des pays.

Cette première présidence pourrait se mettre en place dès 2009 si le traité de Lisbonne entre en vigueur. Le premier président pressenti serait actuellement le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker⁶, qui bénéficie du soutien d'une grande majorité des Etats membres de l'UE (en dehors du Royaume-Uni). M. Juncker avait refusé la présidence de la Commission européenne en 2004 pour rester chef du gouvernement du Luxembourg, mais il a accepté la présidence de l'Eurogroupe de 2005 à 2008, et accepterait volontiers le poste de Président de l'UE. La présence de Jean-Claude Juncker au plus haut niveau de l'UE lui permettrait plus facilement d'appliquer les recommandations de son rapport de 2006 sur les relations entre le

⁵ Entretien avec M. Jean-Paul Costa le 24 octobre 2005 à la Cour EDH à Strasbourg.

⁶ « Juncker, favori pour présider le Conseil européen », *Le Figaro* du 5 mai 2008.

Conseil de l'Europe et l'UE. Irait-il jusqu'à faire adhérer l'UE au Conseil de l'Europe comme il le préconisait « d'ici 2010 » ?

Il faudrait, pour cela, que les autres instances de l'UE (Commission et Parlement), ainsi que les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres soient convaincus de la nécessité d'une telle adhésion. Il semble plus probable que sur du très long terme, les activités du Conseil de l'Europe soient peu à peu reprises par différents organes de l'UE, notamment par son Agence des droits fondamentaux et que certains organes du Conseil de l'Europe tels la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme, la Pharmacopée européenne ou la Commission de Venise, s'autonomisent et deviennent progressivement des organes de l'UE.

L'essentiel, pour tous les Européens, est non seulement que leurs droits fondamentaux soient maintenus et renforcés, mais surtout que l'efficacité des mécanismes de suivi continue sans cesse de s'améliorer. Le plus grand danger serait que, sous la pression de nouvelles menaces sécuritaires, les Etats cèdent à la tentation de sortir les droits de l'homme des droits universels pour les ranger dans le domaine culturel et pouvoir ainsi les interpréter à leur guise.

Bibliographie

Articles de revues :

- ANDRAU René
« La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : un réel danger »
Revue *Humanisme*, Grand-Orient de France, reproduit dans le bulletin Europe et laïcité n°156 (septembre 1998 – novembre 1998).
- BENOIT-ROHMER Florence
« Pour la construction d'un espace juridique européen de protection des droits de l'homme »
Revue d'actualité juridique *L'Europe des libertés* - n°15, mars 2005 – pp.5 à 11
- BOLLMANN Yvonne
« Les langues régionales et minoritaires en Europe »
Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°105, Paris : Editions La Découverte, 2002 - pp.191 à 201.
- CERF Emmanuelle
« Applicabilité des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses Protocoles en Bosnie-Herzégovine »
Revue numérique *Actualité et Droit International*, Note d'actualité, avril 2002
- CHATZIVASSILIOU Despina
« L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe »
Revue *Cahier de l'Espace Europe*, n°10, 1997 - pp.26 à 62
- CHATZIVASSILIOU Despina et KLEBES Heinrich
« Problèmes d'ordre constitutionnel dans le processus d'adhésion d'Etats de l'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe »
Revue universelle des Droits de l'Homme, n°8-9, décembre 1996 – pp.269 à 286
- COHEN-JONATHAN Gérard
« Les droits de l'homme, une valeur internationalisée »
Revue *Droits fondamentaux*, n°1, juillet – décembre 2001 – pp.157 à 164
- CORBETTA Silvia
« Pourquoi la question minoritaire ? Hongrie et Roumanie en Europe »
Revue *L'Europe en formation*, n°3-4, 2002, pp.153 à 159
- COLARD Daniel
« Le Conseil de l'Europe et le nouvel ordre paneuropéen »
Revue mensuelle *Défense nationale*, n°4, avril 1994 – pp.97 à 109
- COSTA Jean-Paul
« Concepts juridiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : de l'influence de différentes traditions nationales »
Revue trimestrielle des Droits de l'Homme, n°57, 2004 – pp.101 à 110

- DAVIS Terry
« Europe. Pour en finir avec le terrain de chasse des espions étrangers »
Entretien réalisé par Sophie Clairet
Revue des Affaires stratégiques et relations internationales *Diplomatie*, n°20, mai – juin 2006 – pp.43 à 46

- DRZEMCZEWSKI Andrew
« Programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe aux pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine des droits de l'homme : 1990 – Septembre 1993 »
Revue universelle des Droits de l'Homme, n°5-6, septembre 1993 – pp.193 à 213

- DUMAS Roland
« Un projet mort-né : la Confédération européenne »
Revue *Politique Etrangère*, publiée par l'IFRI, n°3, 67^{ème} année, automne 2001 – pp.687 à 703

- FLAUSS Jean-François
« Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe »
Journal européen de droit international, 1994, Vol.5, n°3 - pp.401-422.

- FOUCHER Michel
« L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons. »
Revue *Esprit*, n°329, *Entre local et global : espaces inédits, frontières incertaines*, Paris, novembre 2006 – pp.86 à 114.

- FRANCIS Céline
« La guerre en Tchétchénie : quelle efficacité du Conseil de l'Europe face à des violations massives des droits de l'homme ? »
Revue trimestrielle des Droits de l'Homme, n°57, 2004 – pp.77 à 99

- GIBLIN Béatrice
« Langues et territoires : une question géopolitique »
Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°105, Paris : Editions La Découverte, 2002 - pp.3 à 14.

- GIBLIN Béatrice
« Les nationalismes régionaux en Europe »
Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°95, Paris : Editions La Découverte, 1999 - pp.3 à 20.

- GROSS Andreas
« Mit Putin einen andern Diskurs führen über Tschetschenien »
Interview dans le quotidien allemand *Neue Zürcher Zeitung*, n°127, 3 et 4 juin 2006 – pp.4 et 5

- GUARNERI Giuseppe
« Le Conseil de l'Europe et les développements récents des Droits de l'Homme »
Revue *Cahier de l'Espace Europe*, n°10, 1997 - pp.93 à 101

- HAVEL Vaclav
« L'Europe à venir »
Revue *CADMOS, Cahiers trimestriels du Centre Européen de la Culture*, revue fondée par Denis de Rougemont, n°51, Automne 1990 – pp.18 à 35

- JACQUE Jean-Paul
« Vers une charte des droits fondamentaux de l'Union, problèmes et progrès »
Revue d'actualité juridique *L'Europe des libertés*, 1^{ère} année - n°3, juillet 2000 – pp.4 à 7

- JACQUE Jean-Paul
« La Constitution pour l'Europe et les droits fondamentaux »
Revue d'actualité juridique *L'Europe des libertés*, 4^{ème} année - n°14, août 2004 – pp.9 à 13

- KITSOU-MILONAS Irène
« Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe »
Revue d'actualité juridique *L'Europe des libertés*, 1^{ère} année - n°1, janvier 2000 – pp.2 à 5

- KLEBES Heinrich
« Projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe »
Revue universelle des Droits de l'Homme, n°5-6, septembre 1993 – pp.184 à 192

- KLEBES Heinrich
« La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales »
Revue universelle des Droits de l'Homme, 1995 - pp.165 à 170

- KLEBES Heinrich
« Le rôle de la diplomatie parlementaire à l'exemple de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe »
Revue Romanian Journal of International Affairs, n°3, 1995 - pp.35 à 55

- KLEBES Heinrich
« L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est : réalisation du rêve des pères fondateurs ? »
Revue Cahier de l'Espace Europe, n°10, 1997 - pp.9 à 25

- KRENC Frédéric
« La comparaison des systèmes de procédure communautaire avec ceux de la Convention européenne des droits de l'homme »
Revue trimestrielle des Droits de l'Homme, n°57, 2004 – pp.111 à 140

- KRUGER Hans Christian
„Der Europarat im 21. Jahrhundert – seine Rolle und Aufgaben“
Revue allemande *ZEUS – Zeitschrift für Europarechtliche studien*, Heft n°3, 2. Jahrgang 1999 – pp.367 à 377

- LALUMIERE Catherine
« Le rôle possible du Conseil de l'Europe dans l'Europe nouvelle »
Revue *CADMOS, Cahiers trimestriels du Centre Européen de la Culture*, revue fondée par Denis de Rougemont, n°51, Automne 1990 – pp.9 à 17

- LE BERRE Yves et LE DÛ Jean
« Le qui pro quo des langues régionales : sauver la langue ou éduquer l'enfant ? »
In CLAIRIS Christos, COSTAOUEC Denis, COYOS Jean-Baptiste
Langues et cultures régionales de France - Etat des lieux, enseignement, politiques, L'Harmattan (logiques sociales), ISBN : 2-7384-8717-3, Paris : 1999 : 71-83.

- LE TIRILLY Sylvie
« La contribution du Conseil de l'Europe à la protection des minorités »
Revue *Cahier de l'Espace Europe*, n°10, 1997 - pp.102 à 129

- LEUPRECHT Peter
« Les raisons d'une démission »
Revue *Hommes et Libertés*, n°104, avril/mai 1999 – p.14

- LOYER Barbara
« Langues nationales et régionales : une relation géopolitique »
Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°105, Paris : Editions La Découverte, 2002 - pp.15 à 37.

- MASSIAS Jean-Pierre
« La Russie et le Conseil de l'Europe : dix ans pour rien ? »
Programme de recherche Russie/NEI de l'IFRI, Collection électronique *Russie.Nei.Visions* n°15, janvier 2007 – pp.1 à 18

- RASK MADSEN Mikael
« « La Cour qui venait du froid. » Les droits de l'homme dans la genèse de l'Europe d'après guerre »
Revue *Critique internationale*, n°26, janvier 2005 - pp.133 à 146

- RIEDEL Sabine
« Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement »
Revue *Politique Etrangère*, publiée par l'IFRI, n°3, 67^{ème} année, automne 2002 – 647 à 664

- TARSCHYS Daniel
« Le Conseil de l'Europe : vers un vaste espace de sécurité démocratique »
Revue de l'*OTAN*, N°6 et 1, décembre 1994 et janvier 1995, pp.8 à 12

- VERHEUGEN Günter
« Alles ist Aussenpolitik »
Revue allemande *Internationale Politik*, janvier 2005 – pp. 39 à 42

- WEBER Anne
« La réforme de la Cour européenne des droits de l'homme : progrès ou régression dans la protection des droits de l'homme en Europe ? »
Revue d'actualité juridique *L'Europe des libertés*, 4^{ème} année - n°13, mai 2004 – pp.18 à 22

- WIEDERKEHR Marie-Odile
« Le Conseil de l'Europe, l'harmonisation du droit et la notion d'espace démocratique »
Revue *Cahier de l'Espace Europe*, n°10, 1997 - pp.87 à 92

- WIEVIORKA Michel
« Faut-il en finir avec la notion d'intégration ? »
Revue trimestrielle *Les Cahiers de la sécurité*, n°45, 3^{ème} trimestre 2001 – pp.9 à 20

- WINKLER Hans
“Democracy and Human Rights in Europe. A survey of the admission practice of the Council of Europe”
Austrian Journal of Public and International Law, n°47, 1995 – pp.147 à 172

- « Dossier : Le Conseil de l'Europe »
Revue suisse *La Suisse et le monde*, périodique du Département fédéral des affaires étrangères helvétique, n°1, Berne, 1^{er} trimestre 2003 – pp. 8 à 21

- « Le Conseil de l'Europe. 50 ans au service de l'homme et du progrès social »
Revue trimestrielle du ministère de l'emploi et de la solidarité *Echanges santé-social*, n°94, Paris : Editions La Documentation française, juin 1999 – 118p.

- « Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire »
(Sous la direction de Catherine Schneider)
Revue *Cahier de l'Espace Europe*, n°10, 1997 - 164p.

- « Euro-géographismes »
Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°14-15, Paris : Editions François Maspero, 2^{ème} trimestre 1979 – 240p.

- « Cela s'appelait l'URSS, et après... »
Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°64, Paris : Editions La Découverte, 1992 – 235p.

- « Les conflits de minorités nationales: perspectives historiques, dimensions internationales. 1 »
Revue *Relations internationales*, n°88, Paris : Editions des PUF, hiver 1996 – 84p.

Articles de revue publiés par l'auteur :

- COURCELLE Thibault
« Tchétchénie : l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe veut briser l'inertie »
Revue Internet de spécialistes du Caucase www.caucaz.com, le 12 février 2006 dans la rubrique « Grands Titres »
- COURCELLE Thibault
« Le Conseil de l'Europe et ses limites. L'organisation paneuropéenne en pleine crise identitaire »
Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°118, Paris : Editions La Découverte, 2005 - pp.48 à 67
- COURCELLE Thibault
« Le rôle de la presse quotidienne régionale bretonne dans la création d'une « identité bretonne » : étude comparative de Ouest-France et du Télégramme »
Revue de géographie et géopolitique *Hérodote*, n°110, Paris : Editions La Découverte, 2003 - pp.129 à 148
- COURCELLE Thibault
« Le Pays basque et l'Union européenne. Stratégies et représentations des nationalistes basques vis-à-vis de l'Union européenne en construction »
Revue géographique *Sud-Ouest Européen*, n°15, Toulouse : Editions des Presses Universitaires du Mirail, 2003 – pp. 91 à 102

Article de presse par l'auteur :

- COURCELLE Thibault
« Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont opposés depuis le début de leur histoire » Propos recueillis par Anne-Camille Beckelynck
Dernières Nouvelles d'Alsace, 12 avril 2006 – p.4 dans la rubrique « Politique »

Ouvrages spécifiques au Conseil de l'Europe ou à son action :

- ANDRAU René
Les féodalités reviennent. Réflexions sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
Paris : Editions Bruno Leprince, 1999 – 128p.
- ARNOULD Michel
L'Europe des Droits de l'Homme
Toulouse : Editions Actes Sud, 1996 – 76p.
- BASSAND Michel
Culture et régions d'Europe : d'après le projet culture et région du Conseil de l'Europe
Lausanne : Editions Presses polytechniques et universitaires romandes, 1990 - 255p.
- BITSCH Marie-Thérèse (textes réunis par)
Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe. Actes du Colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995)
Berne : Editions scientifiques européennes, Collection Euroclio, 1997 - 376p.
- BITSH Marie-Thérèse
« L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'est : les débats sur l'appartenance à l'Europe »
In : Institutions européennes et identités européennes
BITSCH M.-T., LOTH W., POIDEVIN R.
Paris : Editions Bruylant, 1998 – pp. 141 à 152
- BITSCH Marie-Thérèse
« La France et la naissance du Conseil de l'Europe »
In : Histoire des débuts de la construction européenne, mars 1948 - mai 1950
POIDEVIN R. (sous la dir.)
Bruxelles : Editions Bruylant, 1986 - pp.165 à 198.
- BONNEFOUS Edouard
L'idée européenne et sa réalisation
Paris : Editions du grand siècle, 1950 – 357p.
- BREILLACQ Arnaud
La Tchétchénie, zone de non droit. Etude des facteurs responsables de la non application de la Convention européenne des droits de l'homme
Paris : Editions l'Harmattan, Collection Inter-national, 2004 – 156p.
- BURBAN Jean-Louis
Le Conseil de l'Europe
Paris : Editions des PUF, collection Que sais-je ?, (1^{ère} éd. 1985) 3^{ème} éd. 1996 - 125p.
- COHEN-JONATHAN Gérard
Aspects européens des droits fondamentaux
Editions Montchrestien, 1996 – 261p.

- CONSTANTINESCO Vlad
« Les nouveaux défis de l'unité européenne : Conseil de l'Europe et Union européenne »
In : *30 ans d'études juridiques européennes au Collège d'Europe. Liber Professorum 1973/74 – 2003/04*
DEMARET Paul, GOVAERE Inge, HANF Dominik (sous la dir.)
Bruxelles : Editions PIE-Peter Lang, 2005 – pp.29 à 40.

- DRZEMCZEWSKI Andrew
« Le « monitoring » du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : Un aperçu de son évolution »
In : *Libertés, justice, tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen Jonathan. Volume 1*
Bruxelles : Editions Bruylant, 2004 - pp.707 à 725.

- DRZEMCZEWSKI Andrew
“The Prevention of Human Rights Violations : Monitoring Mechanisms of the Council of Europe”
In : *The prevention of Human Rights Violation. Contribution on the occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR)*
Athènes : Editions Ant. N. Sakkoulas, 2001 – pp.139 à 177.

- EBERHARD HARRIBEY Laurence
L'Europe et la jeunesse : comprendre une politique européenne au regard de la dualité institutionnelle Conseil de l'Europe – Union européenne
Paris : Editions L'Harmattan, 2002 - 302p.

- HALLER Bruno, KRUGER Hans Christian, PETZOLD Herbert
Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes
Londres : Editions Kluwer Law International, 2000 – 475p.

- HENRY Michèle
Tchéchénie : la réaction du Conseil de l'Europe face à la Russie
Paris : Editions l'Harmattan, Collection Inter-national, 2004 – 237p.

- JOSEPH Jean-Claude
« Le travail d'une Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe »
In : *Das Europa des Schweiz, Schweizerinnen und Schweizer im Europarat 1963 – 2003*
St-Ursanne : Editions Le Doubs, 2003 – pp.261 à 269.

- KLEBES Heinrich
« Le Conseil de l'Europe survivra-t-il à son élargissement ? »
In : *Le droit des organisations internationales*
Bruxelles : Editions Bruylant, 1997 - pp.175 à 202.

- KLEBES Heinrich
 “The further realisation of human rights and fundamental freedoms”
In : *Protecting Human Rights : The European Perspective. Studies in memory of Rolv Ryssdal*
 Cologne-Berlin-Bonn-Munich, Carl Heymanns Verlag KG, 2000 – pp.689 à 704

- LAMOUREUX François et MOLINIE Joël
Un exemple de coopération internationale : le Conseil de l'Europe
 Paris : Editions des PUF, Collection Thémis 1972 –

- LE GALES Patrick et LEQUESNE Christian (sous la dir.)
Les paradoxes des régions en Europe
 Paris : Editions La Découverte, 1997 – 302p.

- MARGUENAUD Jean-Pierre
La Cour européenne des droits de l'homme
 Paris : Editions Dalloz, Collection Connaissance du droit, 2002 – 141p.

- MARTINS Manuel Gonçalves
 « Le Conseil de l'Europe et la défense de la culture européenne »
In : *Institutions européennes et identités européennes*
 BITSCH M.-T., LOTH W., POIDEVIN R. (Sous la dir.)
 Paris : Editions Bruylant, 1998 – pp. 122 à 139.

- MELCHIOR DE MOLENES Charles
L'Europe de Strasbourg. Une première expérience de parlementarisme européen
 Paris : Editions Roudil, 1971 - 774p.

- RINGELHEIM Julie
Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme
 Louvain : Editions de l'Université catholique de Louvain, 2006 – 490p.

- SCHNEIDER Catherine
 « De Strasbourg à Bruxelles. Candide en errance dans la nouvelle Europe »
In : *Le droit des organisations internationales*
 Bruxelles : Editions Bruylant, 1997 - pp.203 à 239

- SUDRE Frédéric, MARGUENAUD Jean-Pierre, ANDRIANTSIMBAZOVINA Joël, GOUTTENOIRE Adeline, LEVINET Michel
Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme
 Paris : Editions des PUF, 3^{ème} éd. Mise à jour, Collection Themis Droit, 2005 - 770p.

- WACHSMANN Patrick
 « La prééminence du droit dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme »
In : *Le droit des organisations internationales*
 Bruxelles : Editions Bruylant, 1997 - pp.241 à 286

Ouvrages spécifiques au Conseil de l'Europe ou à son action édités par le Conseil de l'Europe :

- BENOIT-ROHMER Florence et KLEBES Heinrich
Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2005 - 267p.
- BENOIT-ROHMER Florence
Les minorités, quels droits ?
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 - 175p.
- BENOIT-ROHMER Florence
La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1996 - 181p.
- BOPP Karl-Friedrich et ROSCAM ABBING Henriette
Health, ethics and human rights – the Council of Europe meeting the challenge
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2004 - 200p.
- HALLER Bruno
Une Assemblée au service de l'Europe. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949-1989
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2006 - 240p.
- HUBER Denis
Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 - 314p.
- PENTASSUGLIA Gaetano
Minorités en droit international
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2004 – 327p.
- TARSCHYS Daniel
Europe : invention et nécessité
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 – 118p.
- *Activités du Conseil de l'Europe : rapport 2007*
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2008 - 166p.
- *Activités du Conseil de l'Europe : rapport 2002*
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2003 - 271p.
- *Activités du Conseil de l'Europe : rapport 2000*
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2001 - 283p.
- *Associations et fondations : réunion multilatérale organisée par le Conseil de l'Europe : Strasbourg 27 au 29 novembre 1996*
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1998 - 263p.

- *Droit des sociétés : réunion multilatérale organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Fondation du Japon : Strasbourg, Palais de l'Europe du 2 au 4 décembre 1996.* Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1998 - 135p.

- *Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2004 – 321p.

- *Evolution démographique récente en Europe, 2004*
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2005 - 129p. (avec CD-ROM)

- *Les droits de l'homme : défi constant pour le Conseil de l'Europe*
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1995 - 152p.

- *Les enjeux de la grande Europe : le Conseil de l'Europe et la sécurité démocratique*
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1996 - 190p.

- *Les Voix de l'Europe : sélection de discours prononcés devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949 – 1996*
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1997 - 280p.

- *1954 – 2004 ; 50 ans de la Convention Culturelle du Conseil de l'Europe*
Actes de la Conférence d'ouverture des célébrations à Wrocław, Pologne 9 et 10 décembre 2004
Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2005 - 129p.

Ouvrages généraux sur l'Europe :

- ALBERT Michel (sous la dir.)
Regards croisés sur l'Europe
Paris : Editions PUF, 2005 - 476p.
- ALVERGNE Christel et TAULELLE François
Du local a l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire
Paris : Editions Presses Universitaires de France, 2002 – 304p.
- ANDRAU René
Dieu, l'Europe et les politiques
Paris : Editions Bruno Leprince, 2002 - 175p.
- BADRE Denis
Quelle frontière pour l'Europe ?
Paris : Editions Ellipses, 1998 - 111p.
- BITSCH Marie-Thérèse
Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours
Paris : Editions Complexe, (1^{ère} éd. 1996) 5^{ème} éd. 2008 – 400p.
- BOLLMANN Yvonne
La Bataille des langues en Europe
Paris : Editions Bartillat, 2001 - 173p.
- BONNEFOUS Edouard
L'Europe en face de son destin
Paris : Editions des Presses Universitaires de France, 1952 – 386p.
- COURTY Guillaume et DEVIN Guillaume
La construction européenne
Paris : Editions La Découverte, 2001 - 125p.
- DE TEYSSIER François et BAUDIER Gilles
La construction de l'Europe
Paris : Editions PUF, Collection Que sais-je ? n°3535, 2000 - 127p.
- DUHAMEL Alain, LE BRAS Hervé, MOREAU DEFARGES Philippe
L'Europe jusqu'où ?
Paris : Editions de l'Atelier, Collection Questions de vie, 2005 – 119p.
- ELISSALDE Bernard (sous la dir.)
Géopolitique de l'Europe
Paris : Editions Nathan, Collection Nouveaux continents, 2006 – 335p.
- EMERSON Michael
Redrawing the map of Europe
Londres : Editions Palgrave Macmillan, 1998 - 236p.

- FOUCHER Michel (sous la dir.)
Fragments d'Europe
Paris : Editions Fayard, 1993 - 327p.

- FOUCHER Michel
La République européenne
Paris : Editions Belin, collection Frontières, 2000 – 147p.

- GALLE Marc
La Turquie vers l'Europe. Enjeux de l'intégration de la Turquie dans l'Union européenne
Paris : Edition Lec, Collection Témoignages, 1996 - 106p.

- GEORGEL Jacques
Répertoire des institutions européennes
Paris : Editions Ellipses, 1997 - 128p.

- GIULIANI Jean-Dominique
L'élargissement de l'Europe
Paris : Editions PUF, Collection Que sais-je ? n°3708, 2004 - 127p.

- GRAU Richard
Les Langues et les cultures minoritaires en France : une approche juridique contemporaine
Montréal : Editions Quebec, Conseil de la langue française, 1985 – 471p.

- GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine, QUERMONNE Jean-Louis (sous la dir.)
Les mots de l'Europe. Lexique de l'intégration européenne
Paris : Editions Presses de Sciences Po, 2001 - 362p.

- HILLARD Pierre
La décomposition des nations européennes.
Paris : Editions François-Xavier de Guibert, 2005 – 192p.

- KAHN Sylvain
Géopolitique de l'Union européenne
Paris : Editions Armand Colin, 2007 – 128p.

- LACOSTE Yves
« L'Europe : de l'Atlantique au Pacifique ? »
In : *Les nouvelles frontières de l'Europe*
Paris : Editions Economica, 1993 - pp.13 à 19.

- LE GALES Patrick et LEQUESNE Christian (sous la dir.)
Les paradoxes des régions en Europe
Paris : Editions La Découverte, 1997 - 302p.

- LEVY Jacques
Europe. Une géographie
Paris : Editions Hachette, Collection Carré géographie, 1997 – 287p.

- LOUREAU René
Le principe de subsidiarité contre l'Europe
Paris : Editions PUF, 1997 – 228p.

- MASCLET Jean-Claude
L'Union politique de l'Europe
Paris : Editions PUF, Collection Que sais-je ? n°1527, 1^{ère} édition 1973, 8^{ème} édition mise à jour 2001 - 127p.

- MORIN Edgar
Penser l'Europe
Paris : Editions Gallimard, 1987 - 221p.

- PECOUT Gilles (sous la dir.)
Penser les frontières de l'Europe du XIX^e au XXI^e siècle
Paris : Editions PUF, Collection Les rencontres de Normale Sup', 2004 – 373p.

- ROCHE Catherine
L'essentiel des organisations européennes de coopération : OCDE, AELE, Conseil de l'Europe, Otan, UEO, OSCE
Paris : Editions Gualino, 2002 - 84p.

- ROUSSO-LENOIR Fabienne
Minorités et droits de l'homme : l'Europe et son double
Bruxelles : Editions Bruylant, Collection Axes Essais, 1994 - 200p.

- SCHIRMANN Sylvain
Quel ordre européen ? De Versailles à la chute du III^e Reich
Paris : Editions Armand Colin, 2006 - 336p.

- SCHUMAN Robert
Pour l'Europe
Genève : Editions Nagel, 3^{ème} édition 2000 – 153p.

- SCOTTO Marcel
Les institutions européennes. La réforme inachevée
Paris : Editions Le Monde, 1^{ère} édition 1994, 2^{ème} éd. 1997 – 218p.

- THIESSE Anne-Marie
La création des identités nationales. Europe XVIII^e-XX^e siècle
Paris : Editions du Seuil, 1999 - 307p.

- WOLTON Dominique
Naissance de l'Europe démocratique
Paris : Editions Flammarion, 1993 - 455p.

Dictionnaires, Atlas, et ouvrages consultés :

- AZEMA J.P., BENICHI R., GIROTTO D., HAZIZA T.
Histoire : le Monde de 1939 à nos Jours
(Livre d'Histoire pour Lycées - Terminales)
Paris : Editions Nathan, Collection J. Marseille, 1998 – 357p.
- BRAUDEL Fernand
La méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II
Paris : Editions Armand Colin, 1949 (9^{ème} édition, 1990) – 1160p.
- FISHMAN Joshua (sous la dir.)
The Rise and Fall of the Ethnic Revival
Berlin – New York : Editions Walter de Gruyter, 1985 – 531p.
- GIBLIN Béatrice (sous la dir.)
Nouvelle géopolitique des régions françaises
Paris : Editions Fayard, 2005 – 976p.
- GIBLIN Béatrice
La région, territoires politiques. Le Nord-Pas-de-Calais. Au bout du tunnel
Paris : Editions Fayard, 1990 – 449p.
- LACOSTE Yves (sous la dir.)
Dictionnaire de géopolitique
Paris : Editions Flammarion, 1995 (2^{ème} édition mise à jour) – 1699p.
- LOYER Barbara
Géopolitique du Pays Basque. Nations et nationalismes en Espagne
Paris : Editions L'Harmattant, 1997 – 415p.
- LOYER Barbara
Géopolitique de l'Espagne
Paris : Editions Armand Colin, 2006 – 336p.
- LE BERRE Yves et LE DÛ Jean
« Le qui pro quo des langues régionales : sauver la langue ou éduquer l'enfant ? »
In : CLAIRIS Christos, COSTAOUËC Denis, COYOS Jean-Baptiste
Langues et cultures régionales de France - Etat des lieux, enseignement, politiques
Paris : Editions L'Harmattan, 1999 – pp.71 à 83.
- NYE S. Joseph
Bound To Lead. The Changing Nature Of American Power
New York : Editions Basic Books, 1990 – 261p.
- RECLUS Elisée
Nouvelle Géographie Universelle. La terre et les hommes
Paris : Editions Hachette, 1876-94 – 19 volumes.

Travaux universitaires :

- DICHKOVA Iordanka
Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 2000 – 76p.
- DIMITRACOPOULOU-DENDOULIS Sophia
Le retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe, avril 1967-avril 1970
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 1987.
- FOURNET Caroline
L'inégalité de traitement des Etats contractants dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Droit européen comparé des Droits de l'Homme, 1999 - 54p.
- HANSMAENNEL Jean
Les débats sur l'Europe politique au Conseil de l'Europe en 1950 et 1951
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 1987.
- HELL Françoise
Le problème de l'admission de l'Allemagne au Conseil de l'Europe (hiver 1948 – printemps 1951)
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 1991.
- IMHOFF Muriel
Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et la démocratie locale en Europe centrale et orientale (1990-1996)
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire de l'Europe au XX^e s., 1997 – 145p.
- LOCHEN Valérie
L'élaboration de la Charte sociale européenne (convention de Turin, 1961)
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 1993.
- M. D. ROY Fraser
Le Conseil de l'Europe et les grandes crises internationales 1967 – 1971
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 1991 – 171p.
- MEYER Jean-Christophe
Le Conseil de l'Europe et la région : la mise en place de la Conférence européenne des pouvoirs locaux
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 1993.

- SAINT-MARC Suzette
La coopération entre le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes depuis 1989
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 2000.
- THUILLIER Fabrine
Le Conseil de l'Europe et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes
Université de Tours – François Rabelais : Mémoire de thèse de droit public, 2000.
- WIESER Hélène
Les débats sur le développement de l'enseignement des langues vivantes au Conseil de l'Europe, 1951-1953
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 1990.
- ZIMAG Gjergj
L'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe
Institut des hautes études européennes - Strasbourg III : Mémoire de DEA Histoire des relations internationales et de l'intégration européenne, 1998 – 109p.

Rapports techniques et actes de colloques :

- KLEBES Heinrich
Le Caucase et la Grande Europe
Conférence prononcée le 8 décembre 2000 à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble - Version actualisée (juin 2001) éditée par l'Université dans la collection Les Conférences Publiques du Pôle européen Jean Monnet – 20p.
- MORVAN Françoise
L'ethnorégionalisme et la Charte des langues régionales et minoritaires
Intervention de Françoise Morvan lors du colloque « La République face aux communautarismes » organisé au Sénat le 24 novembre 2006, disponible sur le site : http://www.communautarisme.net/Les-ethno-regionalismes-et-la-Charte-des-langues-regionales-et-minoritaires_a873.html - 19p.
- « *Le Conseil de l'Europe : naissance d'une conscience européenne* »
Actes du colloque organisé au Sénat par la délégation française à l'Assemblée parlementaire auprès du Conseil de l'Europe pour le cinquantième anniversaire du Conseil de l'Europe
Sénat, Session ordinaire de 1999-2000, n°430, Rapport d'information en annexe au procès verbal de la séance du 21 juin 2000 – 91p.
- *Régions d'Europe et télévision : rencontres de Lille co-organisées par le Conseil de l'Europe et la région Nord/Pas-de-Calais*
Lille : Editions Miroirs, 1991 - 350p.
- *Les frontières de l'Europe, actes du forum du 7 décembre 2000*
Paris : Editions François-Xavier de Guibert, 2002 - 206p.

Périodiques et Sites Internet consultés :

Quotidiens nationaux consultés :

- *La Croix*, de 2003 à 2007
- *Les Echos*, de 2005 à 2007
- *L'Humanité*, de 2003 à 2007
- *Libération*, de 1997 à 2007
- *Le Figaro*, de 1997 à 2007
- *Le Monde*, de 1948 à 2007

Quotidiens régionaux consultés :

- *Dernières Nouvelles d'Alsace* de 1996 à 2007
- *Le Télégramme*, de 2005 à 2006
- *Sud Ouest*, de 1994 à 2006

Principaux sites Internet consultés concernant le Conseil de l'Europe :

- Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int>
 - o Cour européenne des Droits de l'Homme : <http://www.echr.coe.int>
 - o Traités du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int>
 - o Comité des Ministres : <http://www.coe.int/t/cm>
 - o Assemblée parlementaire : <http://assembly.coe.int>
 - o Congrès des pouvoirs locaux et régionaux : <http://www.coe.int/T/I/Cplre>
 - o Comité de Prévention de la Torture : <http://www.cpt.coe.int>
 - o Commissaire aux Droits de l'Homme : <http://www.coe.int/Commissioner>
 - o Pharmacopée européenne : <http://www.pheur.org>
 - o Commission européenne contre le Racisme et l'Intolérance : <http://www.coe.int/ecri>
 - o Conférence des OING : <http://www.coe.int/T/F/ONG/Public>
 - o Droit des minorités nationales : http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/minorites
 - o Editions du Conseil de l'Europe : <http://book.coe.int>
 - o Catalogue d'archives : http://www.coe.int/t/f/com/bibliotheques_archives

- Autres sites institutionnels consultés :

- Union européenne : http://europa.eu/index_fr.htm
 - o Commission européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm
 - o Conseil européen : http://europa.eu/european-council/index_fr.htm
 - o Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu>
 - o Comité des Régions : <http://cor.europa.eu/fr/presentation/index.htm>

- OSCE : <http://www.osce.org>

- OTAN : <http://www.nato.int>

- ONU : <http://www.un.org>

Liste des entretiens :

(Classés par ordre alphabétique de noms. Tous les entretiens ont été réalisés à Strasbourg, sauf pour quelques-uns où le lieu est alors spécifié)

Entretiens avec des personnalités du Conseil de l'Europe :

- Mme **Marlène ALBANESE**, Secrétaire et représentante du groupe politique « Groupe Socialiste » à l'Assemblée parlementaire, le 6 juin 2006.
- M. **Ulrich BOHNER**, Directeur exécutif du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le 13 juin 2006.
- M. **Jean-Philippe BOZOULS**, Secrétaire de la Chambre des Pouvoirs locaux du Congrès de pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ancien directeur de la communication du Conseil de l'Europe depuis 1989, le 28 octobre 2005.
- Mme **Micaela CATALANO**, Chef de l'unité de communication de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 25 octobre 2005.
- M. **Jean-Paul COSTA**, Juge français et Vice-président de la Cour européenne des droits de l'homme, élu le 29 novembre 2006 Président de la Cour européenne des droits de l'homme, le 24 octobre 2005.
- Melle **Hélène DE ASSIS**, Secrétaire et représentante du groupe politique de la « Gauche Unitaire Européenne » (GUE) à l'Assemblée parlementaire, le 7 juin 2006.
- Mme **Maud DE BOER-BUQUICCHIO**, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe depuis 2002, le 3 juillet 2006.
- M. **Andrew DRZEMCZEWSKI**, Chef du secrétariat de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, le 13 juin 2006.
- M. **Çan FISEK**, Attaché de Presse à la Division de la Presse du Conseil de l'Europe, le 28 octobre 2005.
- M. **Alvaro GIL-ROBLES**, premier Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de 1999 à 2006, le 17 octobre 2005.
- M. **Matjaz GRUDEN**, porte-parole et conseiller du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe M. Terry Davis, le 27 octobre 2005.
- M. **Jack HANNING**, Directeur des relations extérieures et multilatérales du Conseil de l'Europe, Direction générale des Affaires politiques, le 27 octobre 2005.

- M. **Bruno HALLER**, Secrétaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de 1996 à 2006, travaille au Conseil de l'Europe depuis 1972, auteur de « Une Assemblée au service de l'Europe 1949-1989 », le 14 juin 2006.
- M. **Mario HEINRICH**, Secrétaire de la Commission du Règlement et des Immunités de l'Assemblée parlementaire, Secrétaire du Comité mixte élargi de l'Assemblée parlementaire avec le Comité des Ministres, le 12 juin 2006.
- M. **Denis HUBER**, Administrateur principal au secrétariat du Comité des Ministres et Président de l'Amicale du Conseil de l'Europe, auteur de « Une décennie pour l'Histoire, le Conseil de l'Europe, 1989-1999 », le 12 octobre 2005.
- M. **Peter KALLENBERGER**, Secrétaire et représentant du groupe politique « Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe » (ADLE) à l'Assemblée parlementaire, le 2 juin 2006.
- M. **Heinrich KLEBES**, ancien secrétaire du Comité des Ministres, ancien Greffier de l'Assemblée parlementaire, juriste, professeur de droit à l'Institut des hautes études européenne, auteur de « Le droit du Conseil de l'Europe », le 27 octobre 2005.
- Mme **Catherine LALUMIERE**, Secrétaire générale du Conseil de l'Europe de 1989 à 1994, Députée européenne de 1994 à 2004, Vice-présidente du Parlement européen de 2001 à 2004, Présidente de la Maison de l'Europe depuis 2004, à Paris le 10 mai 2006.
- M. **David MARDELL**, ancien responsable de la communication, puis de la culture au Conseil de l'Europe aujourd'hui retraité, le 10 octobre 2005.
- M. **Thomas MARKET**, Secrétaire adjoint de la Commission européenne de la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, dite Commission de Venise, le 27 octobre 2005.
- Melle **Daniela NORD**, Secrétaire et représentante du groupe politique « Groupe des Démocrates européens » à l'Assemblée parlementaire, le 6 juin 2006.
- Mme **Annelise OESCHGER**, Présidente de la Conférence des Organisations Internationales non Gouvernementales (OING) dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, le 6 octobre 2005.
- Mme **Denise O'HARA**, Secrétaire et représentante du groupe politique « Parti Populaire Européen » (PPE) à l'Assemblée parlementaire, le 6 juin 2006.
- Mme **Giulia PODESTA**, ancienne Chef de service de l'accord partiel « domaine social et santé publique » du Conseil de l'Europe, retraitée, a travaillé 38 ans, de 1965 à 2003, à différents postes au sein du Conseil de l'Europe, le 2 juin 2006.

- Mme **Caroline RAVAUD**, Chef du secrétariat de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (dite Commission de suivi ou de monitoring), le 8 juin 2006.
- M. **Jean-Pierre TITZ**, Chef de la division de l'enseignement de l'histoire au Conseil de l'Europe, le 6 juin 2006.
- M. **René VAN DER LINDEN**, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis le 24 janvier 2005, le 06 octobre 2005.

Entretiens avec des journalistes français et étrangers :

- M. **Venediktov ALEKSEI**, Editeur en chef et journaliste à *Radio Echo de Moscou*, le 5 octobre 2005.
- M. **Michel ARNOUD**, journaliste au *Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA)*, spécialiste des questions européennes, le 5 octobre 2005.
- M. **Denis DURAND DE BOUSINGEN**, journaliste médical, correspondant entre autre pour *le Quotidien du Médecin*, le 26 octobre 2005.
- M. **Hüseyin ELMALI**, journaliste turc d'origine kurde pour *ROJ-TV*, le 6 octobre 2005.
- M. **Rahmi GUNDUNZ**, journaliste turc correspondant à Paris de *l'Anatolian News Agency*, le 6 octobre 2005.
- M. **Kayan KARACA**, journaliste turc spécialiste des questions européennes pour la télévision *NTV Turquie*, le 6 octobre 2005.
- M. **Gilbert REILHAC**, correspondant à *Reuters*, spécialiste des questions européennes, le 13 octobre 2005.
- M. **Cai RIENÄCKER** et M. **Joachim GÖRGEN**, correspondants permanent à *ARD*, première chaîne de télévision et radio allemande, spécialistes des questions européennes, le 24 octobre 2005.
- M. **Marcel SCOTTO**, journaliste au *Monde* spécialiste des questions européennes de 1990 à 2000, à Paris le 7 novembre 2005.
- Mme **Maya VASSILEVA**, journaliste bulgare au quotidien économique *Dnevnik daily*, le 6 octobre 2005.
- M. **Dominique VOEGELE**, journaliste à la rédaction européenne de *France3 Alsace*, auteur du magazine mensuel « Europeos », et M. **Jean-Claude KIEFER**, journaliste

éditorialiste aux *Dernières Nouvelles d'Alsace* (DNA) spécialiste des questions européennes, couvrent toutes les sessions du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 4 octobre 2005.

- Melle **Anja VOGEL**, journaliste à *Radio France* spécialiste des affaires européennes depuis octobre 1998, couvre toutes les sessions du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et fait une chronique quotidienne « Tous Européens » tous les jours sur le réseau de *France Bleue*, « L'Europe au quotidien » tous les dimanches sur *France Info*, le 3 octobre 2005.

Entretiens avec des représentants d'Etats membres du Conseil de l'Europe :

- M. **Levon AMIRDJANIAN**, Représentant permanent adjoint de l'Arménie auprès du Conseil de l'Europe, le 28 octobre 2005.
- M. **Guido BELLATI-CECCOLI**, Ambassadeur et Représentant permanent de Saint-Marin auprès du Conseil de l'Europe, le 13 octobre 2005.
- M. **Daniel BUCAN**, Ambassadeur et Représentant permanent de la Croatie auprès du Conseil de l'Europe, le 20 octobre 2005.
- Mme **Lubov DRAGANOVA**, Représentante permanente adjointe de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, le 17 octobre 2005.
- M. **Kaan ESENER**, Représentant permanent adjoint de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, le 28 octobre 2005.
- M. **Jean-Claude JOSEPH**, Ambassadeur et Représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe depuis avril 2001, le 27 octobre 2005.
- M. **Jacek KASPRZYK**, Représentant permanent adjoint de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe, le 7 juin 2006.
- M. **Marios LYSSIOTIS**, Ambassadeur et Représentant permanent de Chypre auprès du Conseil de l'Europe, le 7 octobre 2005.
- M. **Agshin MEHDIYEV**, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe, le 20 octobre 2005.
- Mme **Etsuyo NISHIYAMA**, Chargée de mission et Représentante du Japon auprès du Conseil de l'Europe en tant que pays observateur du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe depuis 1996, le 24 octobre 2005.

- M. **Olav REINERTSEN**, Représentant permanent adjoint de la Norvège auprès du Conseil de l'Europe, le 28 octobre 2005.
- M. **Frédéric ROGGE**, Représentant permanent adjoint de la France auprès du Conseil de l'Europe, Conseiller des affaires étrangères, Agent adjoint du gouvernement français, Sous direction des droits de l'homme, Direction des affaires juridiques, le 25 octobre 2005.
- M. **Gilbert ROOS**, Consul honoraire et Représentant d'Israël auprès du Conseil de l'Europe en tant que pays observateur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis 1957, le 24 octobre 2005.
- M. **Bernard SCHREINER**, Vice Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Président de la délégation française de cette même Assemblée, Député du Bas-Rhin, Conseiller Général, le 7 octobre 2005.
- M. **Zoltan TAUBNER**, Ambassadeur et Représentant permanent de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe depuis septembre 2002, le 7 juin 2006.
- M. **Nicolas TSAMADOS**, Représentant permanent adjoint de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe, le 5 juin 2006.
- M. **Ivan VOLODIN**, Représentant permanent adjoint de la Russie auprès du Conseil de l'Europe, spécialiste des affaires juridiques, le 25 octobre 2005.
- Mme **Tuija ZAPASNIK**, Représentante permanente adjointe de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe, le 20 octobre 2005.

Entretiens avec des professeurs d'université (juristes, historiens...) :

- Mme **Florence BENOÎT-ROHMER**, Professeur de droit public et Présidente de l'Université Robert Schuman de Strasbourg, auteur de « Le droit du Conseil de l'Europe » et « Les minorités, quels droits ? », le 26 octobre 2005.
- Mme **Marie-Thérèse BITSCH**, Professeur d'histoire contemporaine à l'Institut des Hautes Etudes Européennes (IHEE) de l'Université Robert Schuman, auteur de « Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe » et « Histoire de la construction européenne », le 20 octobre 2005.
- M. **Paul TAVERNIER**, Professeur de droit international à l'Université de Paris XI (Paris-Sud), directeur du CREDHO-Paris Sud (Centre de recherches et d'études sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire). Il dirige au Journal du droit international la

chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, à Paris le 21 mars 2005.

Entretiens avec des responsables associatifs ou d'ONG accréditées auprès du Conseil de l'Europe :

- M. **Roger DIRRIG**, Représentant du « Réseau européen des Associations de Professeurs de Géographie (Eurogeo) » qui a le statut d'ONG auprès du Conseil de l'Europe, le 29 mai 2006.
- M. **Saïd-Emin IBRAGIMOV**, Président de l'association *Paix et Droits de l'Homme en Tchétchénie* basée à Strasbourg, ancien ministre de la communication de la Tchétchénie sous l'URSS qui dépendait de Moscou, le 9 octobre 2005.
(Merci à Aline, étudiante Tchétchène à Strasbourg, pour la traduction simultanée tchétchène/français)
- Mme **Barbara THAURONT**, responsable presse et communication de *l'Assemblée des Régions d'Europe* qui a le statut d'ONG auprès du Conseil de l'Europe, le 28 octobre 2005.
- Melle **Anne WEBER**, Représentante d'*Amnesty International* qui a le statut d'ONG auprès du Conseil de l'Europe, le 6 juin 2006.

Un grand merci à tous mes interlocuteurs pour leur disponibilité et leurs éclaircissements sur le Conseil de l'Europe et son rôle, ainsi que sur leurs activités.

Un remerciement spécial à M. Mario Heinrich pour avoir bien voulu m'accorder un second entretien, le premier entretien n'ayant pu être enregistré à cause d'un problème technique, et pour toutes les informations qu'il m'a envoyées par la suite.

Merci également à mon père pour l'aide à la transcription et traduction des entretiens en anglais.

Table des cartes et illustrations

1) Cartes :

Introduction générale :

Carte 1 – La zone d’influence du Conseil de l’Europe en 2008.....	8
---	---

Chapitre I :

Carte 2 – La situation géographique du Conseil de l’Europe aux bords du Rhin.....	25
---	----

Carte 3 – Les pays fondateurs du Conseil de l’Europe sous assistance économique du Plan Marshall de 1948 à 1952.....	28
--	----

Carte 4 – La participation financière des Etats membres au budget du Conseil de l’Europe en 2008.....	51
---	----

Carte 5 – Une présence accrue du Conseil de l’Europe au sein des pays d’Europe centrale et orientale en 2007.....	69
---	----

Chapitre II :

Carte 6 – L’entrée des Etats membres au sein du Conseil de l’Europe depuis sa création.....	75
---	----

Carte 7 – L’obtention du statut d’« invité spécial » pour les parlements des Etats d’Europe centrale et orientale après 1989.....	92
---	----

Carte 8 – L’adhésion des Etats d’Europe centrale et orientale après 1990.....	105
---	-----

Carte 9 – Le spectaculaire élargissement du Conseil de l’Europe dans un contexte géopolitique nouveau entre 1989 et 1996.....	120
---	-----

Carte 10 – Etats d’Europe centrale et orientale sous procédure de suivi de l’Assemblée parlementaire en 2008.....	132
---	-----

Carte 11 – Le Conseil de l’Europe, « antichambre de l’Union européenne ».....	136
---	-----

Chapitre III :

Carte 12 – Les Etats fondateurs du Conseil de l’Europe vis-à-vis du bilan humain de la Seconde Guerre Mondiale.....	143
---	-----

Carte 13 – Promptitude des Etats membres à ratifier la Convention européenne des droits de l’homme après leur adhésion au Conseil de l’Europe.....	151
--	-----

Carte 14 – Promptitude des Etats membres à autoriser le recours individuel auprès de la Cour européenne des droits de l’homme.....	156
--	-----

Carte 15 – Cumul des arrêts rendus par l’ancienne Cour européenne des droits de l’homme de 1959 à 1998.....	163
---	-----

Carte 16 – Un continent quasiment sans peine de mort en 2008 sous l’action du Conseil de l’Europe.....	174
Carte 17 – La « toile d’araignée » mondiale des détentions secrètes et des transports illégaux de détenus.....	178
Carte 18 – Les Etats membres de la Commission européenne de la démocratie par le droit, dite « Commission de Venise » en 2008.....	184
Carte 19 – Le nombre de visites effectuées de 1990 à 2006 par le Comité européen pour la prévention de la torture.....	189
Chapitre IV :	
Carte 20 – La coopération transfrontalière en Europe en 2002.....	229
Carte 21 – Les « Agences de Démocratie Locale » du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe en 2007.....	236
Carte 22 – Les expériences nationales d’autonomie régionales, selon les modèles identifiés par le Conseil de l’Europe en 2002.....	241
Chapitre V :	
Carte 23 – L’application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en 2008.....	263
Carte 24 – L’application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en 2008.....	286
Carte 25 – Les minorités, peuples autochtones, groupes ethniques et régions émergentes en Europe selon l’association <i>eurominority</i>	294
Chapitre VI :	
Carte 26 – De la Charte sociale aux réclamations collectives : un lent processus inégalement réparti en Europe.....	305
Carte 27 – L’harmonisation de la sécurité sociale en Europe en 2007 : un clivage Est-Ouest fortement marqué.....	307
Carte 28 – Le siège des ONG accréditées par le Conseil de l’Europe en 2006 : des ONG essentiellement occidentales.....	315
Carte 29 – Les Etats membres et observateurs de la Pharmacopée européenne (DEQM) en 2007.....	321
Carte 30 – La difficile application de la Convention européenne de bioéthique.....	327
Carte 31 – La lutte contre la cybercriminalité du Conseil de l’Europe : un enjeu international.....	337

Chapitre VII :

Carte 32 – La Turquie, un Etat très instable au Conseil de l'Europe depuis 1950.....	363
Carte 33 – La contribution des « micro-Etats » au Conseil de l'Europe en 2008.....	370

Chapitre VIII :

Carte 34 – La situation conflictuelle et complexe interne et externe de la Fédération de Russie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe en 1996.....	404
Carte 35 – « Zones de non droit » sur le territoire d'Etats membres du Conseil de l'Europe selon l'Assemblée parlementaire en 2003.....	412
Carte 36 – Cumul des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme de 1999 à 2006.....	427
Carte 37 – Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2000.....	429
Carte 38 – Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2001.....	430
Carte 39 – Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2002.....	431
Carte 40 – Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2003.....	432
Carte 41 – Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2004.....	433
Carte 42 – Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2005.....	434
Carte 43 – Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2006.....	435
Carte 44 – Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2007.....	436

Chapitre IX :

Carte 45 – Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de la CECA en 1951.....	463
Carte 46 – Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de la CEE en 1973.....	468
Carte 47 – Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de la CEE en 1989.....	472
Carte 48 – Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'UE en 1996.....	474
Carte 49 – Les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'UE en 2008.....	479
Carte 50 – Le Conseil de l'Europe et les confins de l'Europe en 2008.....	484
Carte 51 – L'Union européenne et sa politique de voisinage en 2008.....	486
Carte 52 – L'OSCE et le Conseil de l'Europe en 2008, deux organisations qui se superposent mais ne recouvrent pas le même territoire.....	495
Carte 53 – Les institutions européennes à Strasbourg en 2008.....	500

2) Schémas :

Chapitre I :

Schéma 1 – Le mode de fonctionnement du Conseil de l'Europe et de ses différents organes en 2007.....	38
---	----

Chapitre II :

Schéma 2 – La procédure d'adhésion au Conseil de l'Europe pour les pays d'Europe centrale et orientale.....	108
---	-----

Chapitre III :

Schéma 3 – La différence de fonctionnement entre l'ancienne Commission et Cour européenne des droits de l'homme de 1959 à 1998, et la nouvelle Cour depuis 1998.....	168
--	-----

Chapitre IV :

Schéma 4 – La différence de fonctionnement entre la Conférence et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.....	222
--	-----

Chapitre IX :

Schéma 5 – Fonctionnement de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en 2008.....	476
--	-----

Conclusion générale :

Schéma 6 – Les organisations européennes et les espaces d'intégration, des marches de l'Europe ?.....	521
---	-----

3) Tableaux :

Chapitre I :

Tableau 1 - Répartition entre les Etats membres des contributions pour l'exercice 1956.....	46
---	----

Tableau 2 – Evolution du budget du Conseil de l'Europe de 1969 à 1974.....	48
--	----

Tableau 3 – Evolution du budget du Conseil de l'Europe de 1990 à 1999.....	50
--	----

Chapitre III :

Tableau 4 – Présentation des principaux protocoles à la Convention européenne des droits de l'homme.....	153
--	-----

Chapitre VIII :

Tableau 5 - Nombre de requêtes individuelles enregistrées par la Cour européenne des droits de l'homme de 1995 à 2007.....	425
--	-----

Tableau 6 – Affaires pendantes devant un organe décisionnel au 31/12/2007.....	437
--	-----

4) Photographies :

Chapitre I :

Photo 1 – Assemblée parlementaire : travées vides et parlementaires peu attentifs..... 61

Chapitre II :

Photo 2 – Les chefs d’Etat et de gouvernement au Sommet de Vienne en 1993..... 110

Chapitre III :

Photo 3 – Vue extérieure du bâtiment de la Cour européenne des droits de l’homme..... 166

Photo 4 – Vue intérieure du bâtiment de la Cour européenne des droits de l’homme..... 166

Chapitre VIII :

Photo 5 – Manifestation tchétchène entre le Conseil de l'Europe et le Parc de l’Orangerie en 2004..... 413

Photo 6 – Manifestation tchétchène jusque dans l’abribus du Conseil de l'Europe en 2004... 413

Photo 7 – Saïd-Emin Ibragimov, président de l’association *Paix et Droits de l’homme en Tchétchénie*..... 414

Photo 8 – Pancartes posées devant l’entrée du Conseil de l'Europe pour alerter les parlementaires en 2004..... 414

Photo 9 – Exposition photo organisée en 2004 par la Russie devant l’Assemblée, sur les attentats commis par les Tchétchènes à Moscou et Beslan..... 416

Photo 10 – Le nouveau Consulat de Russie à Strasbourg depuis mai 2005..... 450

Chapitre IX :

Photo 11 - Panneaux de signalisation à un carrefour strasbourgeois près du Conseil de l'Europe et du Parlement européen..... 499

Photo 12 - Immense drapeau accroché sur la façade d’un des bâtiments du Conseil de l'Europe en 2006..... 503

5) Images :

Chapitre VIII :

Image 1 - Logo adopté par la Fédération de Russie lors de sa Présidence du Conseil de l'Europe en 2006..... 445

Chapitre IX :

Image 2 - Affiche adoptée par le Conseil de l'Europe et l’UE à l’occasion des cinquante ans du drapeau européen..... 503

Table des matières

Sommaire	1
Sigles utilisés	3
Introduction générale.....	7
1 - A quoi sert donc désormais le Conseil de l'Europe ?.....	10
2 - Pourquoi une analyse géopolitique du Conseil de l'Europe ?.....	11
3 - Les recherches de terrain.	14
4 - Organisation de la Thèse.....	17
Première partie :	
De l'utilité du Conseil de l'Europe : les principales représentations sur l'organisation et son rôle.....	21
Chapitre I : « La belle institution qui sommeille sur les bords du Rhin »	23
I – Aux origines de cette représentation : une coopération intergouvernementale basée sur le consensus des Etats, et le choix de Strasbourg.....	26
1 – Les rivalités d'influences franco/britannique.....	26
1.1 Une Europe dévastée sous influence soviétique et américaine, un terreau pour les mouvements européens.....	26
1.2 Le Congrès de La Haye en mai 1948 devient le « Congrès de l'Europe ».	31
1.3 La création du Conseil de l'Europe : une victoire des diplomates britanniques sur les français.....	34
2 - Le choix de la ville de Strasbourg comme siège de l'organisation : un symbole ou une volonté délibérée d'enterrer le Conseil de l'Europe ?.....	39
2.1 La version officielle : le symbole de la réconciliation franco-allemande.	39
2.2 La version officieuse : un enterrement souhaité par les Britanniques.....	41
II – Le budget de l'organisation, un budget dérisoire.	44
1 - Un budget de fonctionnement sans autofinancements.....	44
1.1 Un budget modeste attribué par les ministères des Affaires étrangères des Etats membres.	44
1.2 Un budget finalement calculé selon la population et le PIB des Etats membres.	49

2 – Un budget remis en question par les Etats membres, et les conséquences sur l'organisation.....	52
2.1 Le chantage de certains Etats membres qui souhaitent réduire leur contribution	52
2.2 Le Conseil de l'Europe contraint à faire des économies drastiques pour compenser les besoins croissants de la Cour.....	54
III – Le désintérêt des média et la difficile communication du Conseil.	59
1 – Une méthode intergouvernementale pas assez efficace et politique pour les media.	59
1.1 Les journalistes préfèrent la méthode supranationale plus rapide et efficace que la méthode intergouvernementale lente et consensuelle.	59
1.2 Les quelques rares sujets médiatiques : les arrêts de la Cour et quelques rapports étatiques de l'Assemblée ou du Commissaire aux droits de l'homme.....	63
2 – La communication du Conseil de l'Europe : la difficulté à faire connaître l'organisation au grand public.....	65
2.1 La difficulté à communiquer le travail d'une organisation intergouvernementale.	65
2.2 Le besoin d'améliorer sa visibilité pour exister.	67
Conclusion du chapitre I	70

Chapitre II : Le Conseil de l'Europe, une « antichambre » de l'Union européenne. .. 73

I – Pourquoi une « antichambre » ? Aux origines de cette représentation.....	76
1 – Une antichambre officieuse avec l'intégration d'anciennes dictatures des pays de l'Europe méditerranéenne.	76
1.1 Un soutien à la transition démocratique en Grèce, au Portugal et en Espagne. .	76
1.2 Un tremplin officieux pour l'adhésion aux Communautés européennes.	78
2 – La Communauté européenne embarrassée par une perspective d'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale.	82
2.1 La frilosité de la Communauté européenne envers les PECO.	82
2.2 Un nouveau rôle à jouer pour le Conseil de l'Europe.....	84
II - L'élargissement spectaculaire du Conseil de l'Europe aux pays d'Europe centrale et orientale.....	86
1 – De la Convention culturelle au statut d'« invité spécial » : les « antichambres de l'antichambre ».....	86

1.1 La Convention culturelle, étape officieuse vers l'adhésion au conseil.	86
1.2 La « diplomatie parlementaire » pratiquée par l'Assemblée parlementaire pour intensifier les relations Est-Ouest dans les années 1980.	88
1.3 Le 6 juillet 1989 : La « maison commune européenne » ou la première chute du Mur.	93
2 – Le rôle de Catherine Lalumière et de son équipe pour impulser l'élargissement et le préparer, avec notamment la convocation du Sommet de Vienne.	96
2.1 Comment devient-on Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ? L'expérience personnelle de Catherine Lalumière, Secrétaire Générale de 1989 à 1994.	96
2.2 L'impulsion donnée par Catherine Lalumière aux élargissements.	99
2.3 Premières adhésions et convocation d'un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Vienne en octobre 1993.	103
3 – « Mieux vaut inclure qu'exclure », nouveau credo du Conseil de l'Europe.	112
3.1 La seconde vague d'élargissement vers l'Europe orientale.	112
3.2 La fin des élargissements du Conseil de l'Europe et les problèmes de crédibilité qu'ils suscitent. Des adhésions trop rapides ?	116
III – Le Conseil de l'Europe, une « école de la démocratie » ?	121
1 – Les programmes de coopération avec l'Europe centrale et orientale : Démosthène, Démosthène bis, Thémis, Lode, Phare.	121
1.1 Les programmes spécifiques au Conseil de l'Europe à partir de 1990.	121
1.2 Les programmes communs avec l'Union européenne à partir de 1993.	124
1.3 L'alignement des critères politiques de l'UE à Copenhague en 1993 sur les critères du Conseil de l'Europe.	125
2 – Des engagements pris lors de leur adhésion, au mécanisme de suivi parlementaire pour les faire respecter.	126
2.1 La liste d'engagements s'allonge à partir de 1993 : deux poids, deux mesures dans l'admission des Etats membres ?	126
2.2 La progressive mise en place par l'Assemblée d'un mécanisme de suivi des engagements des Etats.	128
Conclusion du chapitre II	134

Chapitre III : Le « temple des droits de l'homme » et son « bras armé » : la Cour européenne des droits de l'homme. 139

I – A l'origine de cette représentation : l'adoption d'une convention européenne des droits de l'homme contraignante.....	141
1 – Un double objectif : éviter une nouvelle guerre et lutter contre le communisme. 141	
1.1 Le lourd bilan humain de la seconde Guerre Mondiale et le choc lié notamment à la libération des camps d'extermination nazis.....	141
1.2 Une initiative provenant du Congrès de La Haye en 1948 dans un contexte de début de Guerre froide.....	144
2 – L'élaboration d'une « Convention européenne des droits de l'homme » assez différente de la « Déclaration universelle des droits de l'homme » de l'ONU.....	145
2.1 Le rôle d'un petit nombre de juristes déterminés de grande renommée.	145
2.2 Une Convention sous influence géopolitique de la Guerre froide, contraignante mais comprenant de nombreux « garde-fous ».	147
II – Instauration de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme et son évolution : de l'artisanat de luxe au rythme industriel.	154
1 – Les faiblesses de la Cour face aux intérêts diplomatiques des Etats membres.	154
1.1 La mise en place d'un mécanisme de contrôle tripartite : Commission, Cour, et Comité des Ministres.....	154
1.2 La lente reconnaissance du droit de recours individuel.	155
1.3 Les premiers arrêts de la Cour, reflets du contexte géopolitique européen avec la question coloniale, rassurent les Etats membres.	157
2 – La progressive création d'un espace juridique européen par effet de boomerang pour les Etats membres.	159
2.1 Une prise de position plus ferme de la Cour dans l'affaire interétatique Irlande contre Royaume-Uni, et l'affaire Tyrer contre Royaume-Uni.	159
2.2 La multiplication du nombre d'arrêts rendus par la Cour et le développement de sa jurisprudence tout au long des années 1980 et 1990.....	161
3 – La grande réforme de la Cour par l'instauration d'une cour unique et permanente.	165
3.1 Pourquoi une réforme de la Cour en 1998 ?.....	165
3.2 Des arrêts plus ou moins importants pour la jurisprudence de la Cour et pour les Etats membres, issus de différentes traditions juridiques.	169

III – Un outillage de plus en plus perfectionné dans la panoplie de protection des droits de l’homme.....	172
1 – Le rôle d’impulsion de l’Assemblée parlementaire pour veiller au respect de la protection des droits de l’homme par les Etats.	172
1.1 L’abolition de la peine de mort sur tout le continent européen, une lente victoire du Conseil de l'Europe.....	172
1.2 Le rôle de quelques parlementaires chevronnés pour diligenter des enquêtes sur les Etats membres : l’affaire des détentions secrètes de la CIA en Europe.....	177
2 – Des initiatives individuelles qui parviennent à s’imposer.....	180
2.1 La Commission européenne de la démocratie par le droit : une « arme de démocratisation ».....	180
2.2 La création d’un mécanisme de surveillance indépendant des lieux de détentions en Europe : le rôle du Comité européen de prévention de la torture.....	186
3 – Des initiatives étatiques qui se développent.....	190
3.1 Une commission, initiée par les Etats membres en 1993, pour lutter contre le racisme et l’intolérance.	190
3.2 Le Commissaire aux droits de l’homme : un médiateur médiatique pour situations de crise à l’initiative de la Finlande.	192
Conclusion du chapitre III.....	198

Deuxième partie :

Le Conseil de l'Europe : un laboratoire de « démocratie locale, régionale et participative » ? 201

Chapitre IV : Le « promoteur des pouvoirs régionaux et locaux »..... 203

I – Régionalisme ou décentralisation ? L’apparition de nouveaux enjeux de pouvoirs portés par le Conseil de l'Europe.....	204
1 – Pourquoi la création d’une « Conférence des pouvoirs locaux » au sein du Conseil de l'Europe dès 1957 ?.....	204
1.1 Les Etats d’Europe occidentale à la recherche d’un nouvel équilibre entre pouvoir urbain émergent et pouvoir des zones rurales déclinantes.....	204
1.2 Une initiative personnelle de Jacques Chaban-Delmas, fédéraliste militant. ..	207

1.3 Du pouvoir local à l'affirmation de la personnalité régionale. L'aménagement du territoire au service du régionalisme ?	211
2 – L'après 1989, un nouveau contexte géopolitique qui profite aux pouvoirs locaux et régionaux.....	218
2.1 Un difficile compromis négocié entre pouvoirs locaux et régionaux.	218
2.2 La création d'un « Congrès » à deux chambres en 1994, une montée en puissance des pouvoirs locaux et régionaux ?.....	220
II – Des représentations variées de la frontière et des relations centre/périphérie qui se concrétisent par l'adoption de conventions.....	223
1 – Des jumelages intercommunaux à la coopération transfrontalière, une remise en question des relations interétatiques.....	223
1.1 Le développement des jumelages et échanges entre communes européennes encouragé par le Conseil de l'Europe.....	223
1.2 L'adoption d'une convention pour favoriser la coopération transfrontalière. .	224
1.3 Bilan de la coopération transfrontalière depuis l'adoption de la Convention-cadre.	227
2 – Une nouvelle organisation territoriale du pouvoir prônée par le Conseil de l'Europe avec la promotion de l'autonomie locale.....	230
2.1 La remise en question des Etats centralisés par l'adoption d'une charte.....	230
2.2 Une pression constante sur les Etats membres, particulièrement renforcée en ex-Yougoslavie.....	234
3 – Jusqu'où la promotion du régionalisme ? Et dans quel but ?.....	237
3.1 L'autonomie régionale présentée comme « allant dans le sens de l'Histoire ».	237
3.2 La réticence des Etats, craignant que l'autonomie ne favorise le séparatisme.	240
Conclusion du chapitre IV.....	247

Chapitre V : Le « défenseur des minorités et de leurs langues » en Europe. 251

I – Protéger les langues minoritaires et régionales, un droit ou un devoir pour les Etats ?	253
1 – Un fort lobbying pour une protection contraignante et coûteuse des langues régionales et minoritaires en Europe.....	253
1.1 Une initiative promue par un intense lobbying institutionnel et associatif.	253

1.2 L'adoption d'une charte accordant un droit « imprescriptible » de pratiquer une langue régionale ou minoritaire. Droits linguistiques ou droits collectifs ?.....	259
2 – L'intégration et la non-discrimination menacées par le droit à la différence, une politique particulièrement déstabilisante pour la France.....	264
2.1 Un droit à la différence peu compatible avec les notions d'intégration et de non-discrimination.....	264
2.2 Le débat sur la ratification de la Charte en France, un débat d'une ampleur inégalée en Europe.	269
II – La « surprotection » des minorités nationales, un facteur d'« ethnicisation » des Etats européens.....	275
1 – Le droit des minorités nationales, un long cheminement favorisé par un nouveau contexte.	275
1.1 Une préoccupation ancienne de l'Assemblée avec l'adhésion de Chypre.	275
1.2 Un nouveau contexte géopolitique favorable aux droits des minorités.	279
2 – Un risque pour l'intégrité territoriale et sociétale des Etats européens.....	283
2.1 Les Etats butent sur la définition de « minorité nationale », mais adoptent une convention pour leur protection.	283
2.2 Vers une « ethnicisation » accrue des sociétés européenne.	287
Conclusion du chapitre V	296

Chapitre VI : Un « laboratoire de prospective » sur des sujets de société..... 299

I – Le Conseil de l'Europe , un laboratoire dans le domaine social et associatif.	300
1 – Les droits sociaux sont-ils des droits de l'homme ?.....	300
1.1 Le développement d'un droit social européen pour contrebalancer l'influence de l'Union soviétique.	300
1.2 Peut-on parler d'« Europe sociale » ?	302
2 – Les ONG et le Conseil de l'Europe. Comment s'organisent les lobbies au sein de l'organisation ?	308
2.1 La délicate coopération avec les ONG. Quelle légitimité pour quelle représentativité ?	308
2.2 Une montée en puissance des ONG au sein du Conseil de l'Europe.....	313
II – Le Conseil de l'Europe : un laboratoire pour la santé et le médicament.	318
1 – Pourquoi élaborer une pharmacopée européenne ?	318
1.1 Les enjeux de la création d'une Pharmacopée européenne.....	318

1.2 Une pharmacopée de plus en plus autonome qui concurrence le Japon et les Etats-Unis.	320
2 – Des succès internationaux concernant la transfusion sanguine et la bioéthique. .	323
2.1 La transfusion sanguine : un succès bâti sur une catastrophe.	323
2.2 La bioéthique, de nouvelles normes pour encadrer les progrès scientifiques contre les intérêts économiques des Etats ?	324
III – Une organisation souvent pionnière dans les débats de société.	329
1 – L’impossible coopération sur quelques grands débats de société au Conseil de l'Europe : du droit à l’avortement à la dépénalisation de l’euthanasie.	329
1.1 Le droit à l’avortement, un débat « mort-né » au Conseil de l'Europe.	329
1.2 Le débat sur la dépénalisation de l’euthanasie, un clivage géographique au sein du Conseil de l'Europe.	331
2 – Lutte contre la cybercriminalité et le terrorisme : la réactivité du Conseil de l'Europe face aux nouvelles préoccupations.	334
2.1 Une lutte internationale initiée par le Conseil de l'Europe pour combattre la criminalité sur Internet.	334
2.2 Lutte contre le terrorisme Vs Droits de l’Homme ?	338
Conclusion du chapitre VI.	341

Troisième partie :

Le Conseil de l'Europe et ses limites. Quelle place pour l’organisation dans la construction européenne ? 345

Chapitre VII : L’implication de quelques Etats non membres de l’Union européenne au Conseil de l'Europe. 347

I – L’importante implication de certains Etats non membres de l’UE. Etudes de cas de la Suisse et de la Turquie.	348
1 – La Suisse, un Etat modèle pour le Conseil de l'Europe ?	348
1.1 Le cas de l’adhésion d’un pays « neutre » au Conseil de l'Europe.	348
1.2 Des Suisses très actifs au sein du Conseil de l'Europe, seule enceinte politique internationale à laquelle ils appartiennent jusqu’en 2002.	351
2 – La Turquie, un Etat problématique au Conseil de l'Europe depuis 1950.	353

2.1 De la difficulté à concilier un régime parfois militaire aux normes du Conseil de l'Europe.....	353
2.2 Une façon de se montrer « européen » utile pour les procédures d'adhésion à l'UE.	358
2.3 Comment le Conseil de l'Europe gère-t-il les problèmes de l'invasion chypriote opposant deux de ses Etats membres ?.....	362
II – L'affirmation des micro-Etats au Conseil de l'Europe et le rôle des observateurs..	368
1 – Une souveraineté confortée au sein du Conseil de l'Europe.	368
1.1 Les raisons de la volonté d'adhésion des micro-Etats au Conseil de l'Europe.	368
1.2 Une affirmation de sa souveraineté : l'exemple de l'adhésion monégasque. ...	372
1.3 L'illusion d'un traitement d'égalité dans la coopération intergouvernementale.	373
2 – Le rôle des Etats observateurs du Conseil de l'Europe.....	376
2.1 Des Etats-Unis au Japon, les observateurs du Comité des Ministres ont-ils une influence sur l'institution ?.....	376
2.2 Le cas d'Israël, observateur à l'Assemblée parlementaire.	383
Conclusion du chapitre VII	387

Chapitre VIII : Pourquoi la Fédération de Russie est-elle (encore) membre du Conseil de l'Europe ? 391

I – Les enjeux de l'intégration d'une Superpuissance au Conseil de l'Europe.	393
1 – La volonté de la Russie de s'affirmer « européenne » et d'obtenir un label démocratique.	393
1.1 - Fin de l'URSS et rapprochement radical vers l'occident orchestré par Boris Eltsine.....	393
1.2 - Un difficile processus d'adhésion sur quatre années.	396
2 – La volonté du Conseil de l'Europe de représenter la « Grande Europe » malgré les risques pour sa crédibilité.....	400
2.1 Pourquoi les parlementaires de l'Assemblée ont-ils pris cette décision ?.....	400
2.2 La « grande Europe » Vs les droits de l'homme ?	401
II – Les difficiles relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe.....	406
1 – Le conflit tchétchène empoisonne les relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe.....	406

1.1 D'un conflit à l'autre. Le Conseil de l'Europe, acteur ou simple observateur ?	406
1.2 Assemblée parlementaire Vs Comité des Ministres	411
2 – L'affaire <i>Ilașcu</i> de la Cour et le rapport Russie de l'Assemblée, deux motifs supplémentaires de tension pour la Russie	418
2.1 L'affaire <i>Ilașcu</i> et autres contre Moldova et Russie, un imbroglio juridique pour la Cour	418
2.2 La difficulté à surveiller les engagements d'un si vaste Etat	421
III – Comment la Russie perçoit-elle l'avenir du Conseil de l'Europe ?	424
1 – La Russie, nouveau « grand » client de la Cour, refuse d'en améliorer le système	424
1.1 L'explosion du nombre de requêtes individuelles contre la Russie	424
1.2 L'entêtement de la Russie à bloquer toute réforme de la Cour	438
2 – La Russie peut-elle quitter le Conseil de l'Europe ?	443
2.1 La présidence russe sans ambitions du Conseil de l'Europe	443
2.2 La stratégie des Russes au sein du Conseil de l'Europe, entre défense des intérêts nationaux et attitude distante. La Russie peut-elle quitter l'organisation ?	446
Conclusion du chapitre VIII	453

Chapitre IX : Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, une difficile cohabitation..... 457

I – Un Conseil de l'Europe sensible aux développements des Communautés européennes	459
1 – Pourquoi le Conseil de l'Europe n'est-il pas l'Union européenne ?	459
1.1 Un Conseil de l'Europe bloqué par les Britanniques qui refusent la CECA	459
1.2 Les conséquences de la création des Communautés européennes pour le Conseil de l'Europe	465
2 – Une Europe à deux vitesses	467
2.1 Le développement à deux vitesses de la construction européenne et la marginalisation du Conseil de l'Europe	467
2.2 Evolution de l'Union européenne Vs immobilisme du Conseil de l'Europe	473
II – De nouvelles problématiques liées à la chute du Mur de Berlin : la question des limites de l'Europe et l'apparition d'une nouvelle concurrence	478
1 – Quelles limites et sur quels critères ?	478

1.1 Les limites géographiques du Conseil de l'Europe posent la question des limites de l'Europe.	478
1.2 Les limites du Conseil de l'Europe sont-elles les limites futures de l'Union européenne ?.....	485
2 – Le projet de Confédération européenne et la création de l'OSCE : une nouvelle concurrence sur la scène européenne pour le Conseil de l'Europe ?.....	487
2.1 La « Confédération européenne » : un projet avorté de François Mitterrand. .	487
2.2 De la CSCE à l'OSCE, l'apparition d'une organisation concurrente du Conseil de l'Europe sur la scène européenne.....	490
III – La tentation hégémonique de l'Union européenne et sa difficile coopération avec le Conseil de l'Europe.....	498
1 – Du partage des symboles à l'extension des prérogatives de l'UE, une marge de visibilité et d'action réduite pour le Conseil de l'Europe.	498
1.1 Du drapeau à l'hymne, des symboles partagés qui cultivent l'ambiguïté.....	498
1.2 L'UE se dote d'une Charte, puis d'une Agence des droits fondamentaux. Est-ce le début de la fin du Conseil de l'Europe ?.....	504
2 – Les dernières tentatives pour renforcer la coopération entre Conseil de l'Europe et UE, et leurs faibles répercussions.	510
2.1 La faible impulsion du Sommet de Varsovie en 2005.	510
2.2 De la médiation de Jean-Claude Juncker au « Mémoire d'accord » a minima entre Conseil de l'Europe et UE.	512
Conclusion du chapitre IX.....	516
Conclusion générale	519
1 – L'apport de la démarche d'analyse géopolitique sur le Conseil de l'Europe.	522
2 - Le <i>soft power</i> a-t-il encore sa place dans une Europe en crise ?.....	524
3 – Quel avenir possible pour le Conseil de l'Europe dans la construction européenne ?	526
Bibliographie.....	531
Liste des entretiens :.....	551
Table des cartes et illustrations.....	557
Table des matières.....	563

Le Conseil de l'Europe **Enjeux et représentations**

Résumé

Le Conseil de l'Europe, créé en 1949, est la plus ancienne des organisations politiques européennes bien qu'elle soit méconnue. Son rôle est pourtant déterminant dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit en Europe. Fonctionnant sur le mode classique d'une organisation intergouvernementale laissant tout le pouvoir de décision aux Etats membres, le Conseil de l'Europe a pu progressivement générer tout un corpus de traités contraignants pour les Etats qui les ratifient, et a su développer plusieurs mécanismes de suivi pour les faire respecter, dont le plus célèbre est la Cour européenne des droits de l'homme. Au-delà des droits de l'homme *stricto sensu*, une partie de ces traités concerne l'organisation du territoire, le droit des minorités et de leurs langues, ou certains problèmes de société nouveaux (bioéthique, cybercriminalité, terrorisme).

Le Conseil de l'Europe s'est ainsi trouvée être l'organisation la mieux placée pour accueillir les Etats d'Europe centrale et orientale après la chute du Mur de Berlin, et pour les aider à se démocratiser et à respecter les valeurs européennes fondamentales pour pouvoir ensuite intégrer l'Union européenne. Ces élargissements se sont poursuivis jusqu'à inclure la Fédération de Russie et le Caucase.

Depuis les élargissements de l'Union européenne à dix PECO en 2004 et 2007, le Conseil de l'Europe est confronté à une profonde crise identitaire qui l'oblige à redéfinir sa place et son rôle dans la construction européenne, dans un contexte d'affrontement idéologique de plus en plus vif entre la Russie et les Etats membres de l'Union européenne.

The Council of Europe **Stakes and representations**

Abstract

The Council of Europe, created in 1949, is the oldest European political organization yet it is the most misunderstood. However, it plays an active role in shaping human rights policies, democratic regimes and the rule of law in Europe. Although all the decision-making power is in the hands of the member States, the Council of Europe progressively gains political leverage by generating a whole corpus of treaties and a set of implementation policies, putting serious constraints on the States which ratify them. The most famous is the European Court of Human Rights. This treaty not only deals with human rights policies but also relates to the organization of the territory, minority rights and languages as well as newer social issues such as bioethics, cybercrime and terrorism.

The Council of Europe was the best suited European organization to integrate Central and Eastern Europe States (CEES) after the fall of the Berlin Wall, and to help them make the transition to democratic institutions, respectful of the fundamental European values in order to be able to join the European Union. These widenings continued to the Russian Federation and Caucasus.

Since the integration of 10 CEES between 2004 and 2007 within the European Union, the Council of Europe has been confronted with a deep identity crisis which force the institution into redefining its position and its role in the construction of Europe, in a context of increasingly sharp ideological confrontation between Russia and European Union State members.

GEOGRAPHIE – mention GEOPOLITIQUE

Géographie ● Géopolitique ● Conseil de l'Europe ● Coopération intergouvernementale ● Cour européenne des droits de l'homme ● Union européenne ● Droits de l'homme ● Démocratie ● Etat de droit ● Nation ● Minorités ● Langues ● Pouvoir ● Territoire ● Politique régionale et locale ● Lobbies ● Russie ● Turquie

EA : Centre de Recherche et d'Analyses Géopolitiques / Institut Français de Géopolitique
Ecole doctorale en sciences sociales, Université Paris 8
2, rue de la Liberté - 93200 Saint Denis