

Peter Leuprecht
université Mc Gill, Montréal (Canada)
ancien secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe

« L'EUROPE DES DROITS DE L'HOMME », ÉLARGIE ET DILUÉE ?

L'Europe : communauté de valeurs partagées ?

L'Europe doit s'édifier sur des fondations solides ; elle doit avant tout être une communauté de valeurs partagées ; sinon, elle sera construite sur le sable. Telle a été la conviction profonde qui animait les pères et les grands bâtisseurs de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe, première organisation européenne créée au lendemain de la seconde guerre mondiale, devait être l'incarnation et le gardien de ces valeurs partagées. Son traité fondateur, le Statut signé en 1949, les énonce avec force : démocratie pluraliste, prééminence du droit et droits de l'homme ; selon le Statut, le respect de ces trois principes fondamentaux est à la fois le critère d'admission de pays au Conseil et l'obligation ardente et permanente de tous ses membres.

C'est en raison de son attachement à ces valeurs et principes que pendant longtemps le Conseil de l'Europe ne pouvait englober tous les pays du continent. Sa configuration reflétait la carte de la démocratie en Europe, avec ses avancées et ses reculs.

Heureusement, les reculs ont été plus rares que les avancées ; il y eut notamment la suspension *de facto* de la Grèce, suite au coup d'État des « colonels ». En adoptant une attitude ferme à l'égard de leur régime, le Conseil de l'Europe a contribué de manière décisive à l'isolement et finalement à la chute de la dictature. En même temps, en agissant ainsi, le Conseil a préservé sa crédibilité en tant qu'organisation d'États de droit démocratiques, respectueux des droits de l'homme.

Les avancées de la cause que le Conseil de l'Europe est censée défendre et promouvoir ont été reflétées notamment par l'admission du Portugal et de l'Espagne, après la fin des régimes non démocratiques dans ces pays.

Le tournant de 1989

1989 marque sans aucun doute un tournant dans l'histoire de l'Europe et du monde. Vaclav Havel a dit que l'effondrement de l'empire communiste a été un événement d'une portée historique comparable à celle de la chute de l'empire romain. L'Europe avait désormais la chance de surmonter sa division profondément anti-historique et anti-culturelle, de réconcilier sa géographie avec son histoire. Le Conseil de l'Europe avait quant à lui la chance de réaliser la vision de Winston Churchill qui avait écrit dès 1943 qu'un jour le Conseil devait embrasser toute l'Europe, et de promouvoir la cause de la démocratie et des droits de l'homme aussi dans l'« autre Europe » qui en avait été cruellement privée.

Depuis 1989, le Conseil de l'Europe a connu un élargissement spectaculaire. En été 1989, lorsque Mikhaïl Gorbatchov est venu devant l'Assemblée parlementaire pour exposer son dessein de « maison commune », le Conseil comptait 23 membres, ayant fait « le plein » des démocraties « occidentales » avec l'adhésion de la Finlande. Aujourd'hui, 40 États appartiennent au Conseil et plusieurs autres pays sont candidats à l'adhésion.

Cet élargissement reflète, d'une part, une évolution extrêmement positive et une progression remarquable de la cause qui est la raison d'être du Conseil de l'Europe. Celui-ci était désormais appelé non seulement à jouer son rôle de garant et défenseur de valeurs fondamentales, mais aussi à participer à la construction d'États de droit démocratiques en Europe centrale et orientale.

La transition d'un régime totalitaire à la démocratie est un processus éminemment complexe et ardu. Comme Karl Popper l'a rappelé dans une interview donnée aux « Nouvelles de Moscou » en 1990, il est plus difficile de passer du totalitarisme à la démocratie que de la démocratie au totalitarisme. Certains pays post-communistes, dont notamment la Hongrie, la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie, ont remarquablement réussi cette difficile transition et le Conseil de l'Europe y a apporté sa contribution.

La dilution

Ces dernières années le Conseil de l'Europe s'est lancé tête baissée dans un élargissement tous azimuts. Malheureusement il faut constater que certains de ses membres sont loin de remplir les conditions statutaires pour l'admission ; même s'ils se sont dotés d'une branlante façade démocratique, ils ne peuvent guère être considérés comme des États de droit véritablement démocratiques respectueux des droits de l'homme. Les justifications de cette prétendue *Realpolitik* ne manquent pas ; mais elles ne sont point convaincantes. Selon l'un des arguments — terriblement simpliste — « il vaut mieux inclure qu'exclure ». Inclure dans quoi ? Dans un ensemble amorphe, sans valeurs et sans principes ? Ce n'est pas ce dont l'Europe a besoin.

L'on a également pu dire qu'en admettant certains pays au Conseil de l'Europe, même s'ils étaient encore loin de remplir les conditions statutaires, on ferait avancer la cause de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits de l'homme. J'ai appelé cela, avec un brin d'ironie, la politique d'admissions « thérapeutiques ». En principe il n'est pas aberrant de se placer dans une perspective de « thérapie », car les pays en question souffrent de maux graves qui attendent d'être guéris et de plaies béantes qui ont besoin d'être pansées. Cependant, pour que la thérapie prenne, il faut que le « patient » soit consentant et coopératif. Or, certains dirigeants ne sont pas animés par une volonté sincère de coopération et de réforme.

Bien sûr, il ne saurait être question pour le Conseil de l'Europe de rester inactif ou indifférent à l'égard des pays en transition. Au contraire, il a une obligation morale de leur tendre la main. La question est de savoir comment il peut les aider de la manière la plus efficace à construire non pas une façade de démocratie (genre village de Potemkine), mais un régime et une société véritablement démocratiques. C'est avant même l'admission d'un pays au Conseil qu'il faut œuvrer résolument dans ce sens. L'expérience montre d'ailleurs qu'avant l'admission le Conseil a davantage de possibilités d'exercer une influence positive dans le sens des réformes qu'une fois l'adhésion réalisée. Avant celle-ci, il tient encore la « carotte », ce brevet d'État de droit démocratique que confère l'admission et auquel les dirigeants aspirent, non seulement — et peut-être pas en premier lieu — en raison de sa valeur intrinsèque, mais aussi, et surtout, parce qu'il sert de clé permettant d'ouvrir les portes d'autres organisations. Malheureusement il faut bien avouer que ce brevet, trop généreusement distribué, s'en trouve considérablement dévalué.

Le fait que certains des États qui ont été accueillis au Conseil de l'Europe au cours des dernières années ne répondent pas aux exigences du Statut, est aussi, s'il en était besoin, démontré par les nombreux engagements qu'ils ont été amenés à prendre pour être admis. Ces engagements constituent autant de balises sur le long chemin qui leur reste à parcourir vers la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme. Déjà au Sommet de Vienne, les chefs d'État et de gouvernement des États membres se sont déclarés « résolus d'assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les États membres ». Or, il faut bien dire que ce « monitoring » n'est pas conduit avec le sérieux et la fermeté nécessaires ; dans ces conditions, il n'est guère étonnant que ses résultats laissent beaucoup à désirer.

Quel avenir pour les droits de l'homme ?

Le Statut a fixé au Conseil de l'Europe comme un de ses principaux objectifs « la sauvegarde et le développement des droits de l'homme ». Le Conseil a effectivement mis en place le système international le plus avancé pour la protection et la promotion de ces droits — un système régional pour la protection et la promotion des droits de l'homme universels et

indivisibles. Ses instruments juridiques les plus importants sont la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Charte Sociale européenne, la Convention pour la Prévention de la Torture et des Peines ou Traitements Inhumains ou Dégradants ainsi que deux traités récemment entrés en vigueur concernant les minorités, la Convention cadre pour la Protection des Minorités et la Charte des Langues Régionales et Minoritaires.

L'acceptation de la Convention des Droits de l'Homme et de son mécanisme de contrôle est aujourd'hui considérée comme une condition politique de l'admission d'un pays au Conseil de l'Europe. La pratique est que les nouveaux États membres signent la Convention au moment de leur adhésion au Conseil et la ratifient sans trop tarder. Désormais, tous les 40 États membres du Conseil sont Parties à la Convention. Cependant, le fait que tous ces pays acceptent la Convention sur le papier ne doit pas faire illusion. Souvent il y a un énorme décalage entre le « pays légal » et le « pays réel » ; dans plusieurs États, la réalité est loin de tenir ce que la ratification de la Convention promet. Certains ont bâclé la ratification sans avoir fait préalablement un effort sérieux visant à mettre leur droit et leurs pratiques internes en conformité avec les exigences de la Convention. Le travail remarquable qui a été accompli en ce sens en Hongrie constitue malheureusement l'exception plutôt que la règle.

Le 1^{er} novembre 1998, la nouvelle Cour européenne des Droits de l'Homme a commencé à fonctionner, grâce à l'entrée en vigueur du Protocole n° 11. Il y a lieu de saluer cette réforme qui affermit le mécanisme de contrôle de la Convention et renforce son caractère judiciaire. La nouvelle Cour qui a repris l'ensemble des fonctions exercées auparavant par la Commission et la Cour, a devant elle une tâche immense et une lourde responsabilité. Il faut espérer qu'elle saura faire face et qu'elle jouira au moins de l'autorité que la Commission et la Cour anciennes avaient su acquérir grâce à leur intégrité et leur indépendance. La nouvelle Cour devra non seulement posséder les mêmes qualités ; elle devra aussi être perçue comme telle (« It must be independent and must be *seen* to be independent. »). L'intégrité et l'indépendance de la plupart des juges de la nouvelle Cour ne font pas de doute ; certains les ont d'ailleurs prouvées en tant que membres de la Commission ou de la Cour anciennes ; d'autres devront encore en apporter la preuve.

Même le système juridique le plus perfectionné ne pourra avoir un impact réel que dans un environnement politique dans lequel le droit et les droits de l'homme sont pris au sérieux, ce qui ne semble pas être le cas dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Or, la mise en œuvre de la Convention doit se faire en premier lieu au niveau national. Pour cela il faut des institutions, notamment judiciaires, qui fonctionnent de manière efficace. La situation actuelle étant ce qu'elle est, on peut s'imaginer que dans certains pays les justiciables rencontreront d'énormes difficultés à épuiser les voies de recours internes avant de pouvoir se tourner vers la Cour de Strasbourg. On a aussi des raisons de se demander si tous les États membres exécuteront loyalement les arrêts de la Cour.

Dans la nouvelle conjoncture européenne, la Cour devra manier certains concepts développés dans la jurisprudence avec la plus grande circonspection. Il en est ainsi de la « marge d'appréciation » et du « consensus européen » que l'ancienne Cour cherchait parfois à dégager.

Une application imprudente de ces concepts risque de vider le contrôle européen de toute signification réelle, le dénominateur commun des États membres en matière de prééminence du droit et de droits de l'homme étant tombé bien bas.

Tous les pays membres du Conseil de l'Europe, y compris ceux de l'Europe centrale et orientale, ont ratifié la Convention européenne pour la Prévention de la Torture. Il y a lieu de s'en féliciter. Grâce au sérieux de son travail, le Comité institué par la Convention apporte une contribution capitale à la défense et à la promotion des droits de l'homme en Europe. Il a une tâche immense devant lui, étant donné les conditions de détention déplorables qui prévalent dans plusieurs pays européens.

Même si dans l'ensemble, les droits économiques, sociaux et culturels restent les parents pauvres des droits de l'homme, on peut déceler quelques développements positifs concernant la Charte Sociale européenne. Deux tendances contradictoires s'affrontent actuellement en Europe. D'une part, là comme ailleurs, l'idéologie pan-économique risque d'avoir de conséquences néfastes du point de vue des droits de l'homme. Elle conduit en effet à une vision singulièrement étriquée de l'être humain, réduit à un facteur ou à la rigueur, à un acteur économique, et des droits de l'homme. Surtout, elle n'a pas de place pour l'idée de droits sociaux, contraire à ses dogmes tels que la dérégulation et la flexibilité. D'autre part, nous assistons en Europe à un certain retour du social et des droits sociaux, sous la pression des réalités, dont notamment la dramatique détérioration de la situation sociale, l'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale et le coût social très élevé de la transition dans la plupart des pays post-communistes. La Charte Sociale européenne connaît actuellement une relance dont il faut se féliciter. Des pays de l'Europe centrale et orientale commencent à la ratifier. L'accent mis sur les problèmes et les droits sociaux constitue un des éléments les plus positifs du Sommet de Strasbourg, en octobre 1997.

Quels rapports avec l'Union Européenne ?

Pour le Conseil de l'Europe et ce qu'il est censé représenter, il serait regrettable qu'il soit de plus en plus marginalisé, surtout par rapport à l'Union Européenne. Un récent rapport de la Commission des Questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil constate que le traité d'Amsterdam attribue une compétence accrue à l'Union dans des domaines où le Conseil de l'Europe possède un acquis important, dont notamment les droits de l'homme. L'Assemblée recommande l'adhésion de la Communauté (puis de l'Union, une fois que celle-ci aura acquis la personnalité juridique internationale) à la Convention européenne des Droits de l'Homme. L'idée est loin d'être neuve ; cela fait environ vingt ans qu'on en parle sans que sa réalisation, pourtant tout à fait souhaitable, marque le moindre progrès. Au contraire, l'avis négatif rendu

par la Cour européenne de Justice le 28 mars 1996 a encore fait reculer la perspective d'une adhésion qui d'ailleurs est loin de faire l'unanimité des États membres de l'Union. La Communauté (ou l'Union) européenne et ses institutions finiront par représenter le seul pouvoir en Europe à ne pas être formellement soumis à la Convention européenne des Droits de l'Homme et à son mécanisme de contrôle. Il s'agit-là d'une situation absolument paradoxale, voire aberrante qui n'était certainement pas voulue par les pères fondateurs de la Communauté. Il y a lieu de se demander si les perspectives sont plus favorables à une adhésion de la Communauté (ou Union) à la Charte Sociale Européenne, également souhaitable et recommandée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Gare au consensus creux et mensonger !

Le Sommet de Strasbourg a montré de manière éclatante que désormais tous les dirigeants européens entonnent l'hymne à la démocratie, à l'État de droit et aux droits de l'homme. On rend un mauvais service à ces valeurs fondamentales en mettant à la place des stériles confrontations idéologiques d'hier un consensus creux, insignifiant et mensonger. Ce n'est qu'au prix d'une vigilance de tous les instants et d'un engagement fort, sincère et constant, non seulement des dirigeants, mais aussi, et surtout, des citoyennes et des citoyens que ces valeurs seront une réalité vivante et vécue, pour le bien des femmes et des hommes en Europe.