

CONSEIL DE L'EUROPE: L'HEURE DES RÉFORMES

La Suisse fête le cinquantième anniversaire de son adhésion au Conseil de l'Europe. Cette organisation apporte une valeur ajoutée essentielle, en particulier dans le domaine des droits de l'homme. Les critiques reprochent simultanément au Conseil de l'Europe de n'être pas suffisamment efficace, d'être trop dispersé et de présenter trop de redondances avec d'autres organisations internationales. Le Conseil de l'Europe et son fleuron, la Cour européenne des droits de l'homme, subissent des réformes depuis 2010. L'importance que continuera de revêtir le Conseil de l'Europe pour l'Europe et la Suisse dépend du succès de ces réformes.



La Suisse a adhéré au Conseil de l'Europe il y a cinquante ans: M. Didier Burkhalter, Conseiller fédéral (d.), s'entretenant avec le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland (g.). Strasbourg, le 23 avril 2013.

Il doit devenir plus efficace, plus pertinent sur le plan politique et plus visible: le Conseil de l'Europe se trouve depuis 2010 dans une phase de réforme qui doit permettre à l'organisation responsable en premier lieu de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie pluraliste et de la promotion de l'Etat de droit d'atteindre encore mieux son objectif statutaire: l'Europe doit resserrer les rangs en traitant les thèmes importants, en concluant des accords et en agissant conjointement. Le Conseil de l'Europe se concentre sur quatre domaines dans le cadre du processus de réforme actuel: davantage d'efficacité, davantage d'efficience, concentration sur son activité principale et meilleure concertation avec d'autres organisations internationales. Le changement subi par le Conseil de l'Europe il y a environ vingt

ans a rendu ces ajustements nécessaires. L'accueil de pays de l'ancien bloc de l'Est l'a en effet rendu plus pertinent sur le plan politique tout en affaiblissant ses normes. Comme la fonction primaire du Conseil de l'Europe est une fonction de soutien, il ne peut exercer qu'une pression réduite sur les pays qui ne se conforment que lentement à leurs engagements.

Ces dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a elle aussi été mise en difficulté. Le fleuron du Conseil de l'Europe, qui surveille le respect de la Convention des droits de l'homme, est devenu – et c'est la bonne nouvelle – une instance de contrôle crédible. Mais la mauvaise nouvelle est que le nombre rapidement croissant de plaintes déposées devant la CrEDH a dépassé les limites de

capacité de cette institution. La CrEDH a été victime de son propre succès. De premières réformes du Conseil et de la Cour ont déjà été mises en place et montrent un effet positif. Mais il reste encore beaucoup à faire. La Suisse soutient les efforts de réforme. En tant que non-membre de l'Union européenne (UE), elle a particulièrement intérêt à ce que le Conseil de l'Europe fonctionne.

Structure et priorités du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est une organisation dont le principe de base est le fédéralisme. Il se propose, par le biais d'une coopération intergouvernementale, de solutionner les problèmes communs des sociétés européennes. Le Conseil trouve ses racines dans les premières années de la guerre froide. Créé en 1949, il devait réunir les Etats d'Europe occidentale et les aider à approfondir leurs valeurs démocratiques. Après la chute du rideau de fer, on a assisté à un élargissement du Conseil de l'Europe à l'Est. Alors qu'il avait encore 23 membres en 1989, il en a aujourd'hui 47. La Biélorussie et le Kosovo sont les deux seuls pays d'Europe à ne pas en faire partie.

Depuis les années nonante, le Conseil de l'Europe se concentre sur les droits de l'homme, la promotion de l'Etat de droit et la démocratie. La portée de ces trois thèmes fait l'objet d'une interprétation large. L'observation électorale, la lutte contre le racisme, la préservation du patrimoine culturel commun ou le soutien à la formation en font partie au même titre que la lutte antiterrorisme et la lutte contre la peine de mort. Le Conseil de l'Europe constitue un forum de discussion

pour des questions qui importent à toute l'Europe. Le Conseil est aussi important pour la création de normes et d'instruments juridiques en vigueur dans toute l'Europe. Ces dernières années, il se penche par exemple sur la cybercriminalité. Le Conseil a conclu en 2004 le seul accord international politiquement contraignant dans ce domaine.

L'organe exécutif central du Conseil de l'Europe est le Comité des ministres. Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres se réunissent chaque année. Des délégués les remplacent entre les réunions. Le Comité des ministres joue un rôle important dans la fixation de normes et peut adopter des conventions. Ces accords contraignants sur le plan du droit international se proposent en premier lieu d'harmoniser le droit national et de faciliter la coopération internationale. Les Etats membres ne sont pas forcés d'adhérer aux conventions dont l'efficacité dépend donc de la volonté politique des Etats. Le Comité des ministres vérifie le respect des engagements pris. Il peut critiquer les écarts et exclure des Etats en cas extrême. Le Comité décide en outre les programmes de travail et dirige donc les activités du Conseil de l'Europe. Les décisions sont généralement prises à la majorité des deux tiers.

L'Assemblée parlementaire (AP) sert d'organe consultatif. Des parlementaires de tous les pays membres se rencontrent quatre fois par an. L'AP a pour tâche de rendre possibles des débats politiques entre parlementaires européens, de réaliser des observations électorales ou de suggérer des conventions. Sa fonction électorale est centrale: elle nomme le Secrétaire général et les juges de la CEDH. L'AP a aussi une fonction de contrôle. Ses enquêtes sont publiques, à l'inverse de celles du Comité des ministres. Le Secrétaire général est aussi important. Il dirige le secrétariat qui doit aider les comités à atteindre leurs objectifs. Il est en outre responsable de la représentation vis-à-vis du public.

Le Conseil de l'Europe dispose en outre d'autres institutions dont le rôle est d'encourager ou de contrôler le respect des engagements. On mentionnera le Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Comité anti-torture et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). Le Conseil de l'Europe

possède en outre dans certains Etats membres des bureaux opérationnels dont le but est de soutenir sur place la mise en œuvre des engagements.

Le budget ordinaire du Conseil se monte à environ 240 millions d'euros en 2013. Les cotisations sont réparties entre les pays membres selon une clé de ventilation. Certains projets et activités ne sont en outre financés que par une partie des Etats. Les Etats membres et l'UE contribuent volontairement à hauteur de 144 millions d'euros à ce poste budgétaire. Le budget est resté stagnant ces dernières années. On assistera probablement pour la première fois en 2014-15 à une véritable baisse du budget.

Droits de l'homme au Conseil de l'Europe

Le plus grand acquis du Conseil de l'Europe est toujours, soixante ans après son entrée en vigueur, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Elle garantit à toute personne relevant de la juridiction des Etats signataires certains droits et libertés (cf. encadré). La ratification de la CEDH est devenue au fil du temps un critère d'entrée au Conseil de l'Europe. Tous les Etats faisant partie du Conseil de l'Europe sont assujettis à cette convention contraignante selon le droit international. La CrEDH qui siège à Strasbourg joue un rôle important dans la garantie du respect de la convention.

La Cour européenne des droits de l'homme ne possédait à l'origine que des compétences limitées. Une réforme de fond lui a accordé une importance accrue en 1998. Elle est devenue un tribunal permanent siégeant toute l'année avec des juges à plein temps. Il est possible depuis lors de déposer directement auprès de la Cour européenne des droits de l'homme des plaintes contre la violation de la CEDH à partir de tous les Etats membres. La procédure de plainte individuelle est l'une des principales institutions de la CrEDH. Un réclamation doit être passé auparavant par toutes les instances de son pays respectif pour pouvoir saisir la CrEDH.

La saisine de la Cour a augmenté de manière significative depuis 1998. Elle reçoit depuis lors plus de 65 000 requêtes par an. Ce grand nombre a entraîné des problèmes. La CrEDH est surchargée. Les nombreuses plaintes non justifiées posent en particulier un défi. Une réforme réalisée en 2010 devrait atténuer ce problème. Elle a facilité un refus rapide des plaintes non

La CEDH

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantit à toute personne relevant de la juridiction des Etats signataires les droits et libertés fondamentaux suivants dont la CrEDH assure le respect:

- ! Droit à la vie
- ! Interdiction de la torture
- ! Interdiction de l'esclavage et du travail forcé
- ! Droit à la liberté et à la sûreté
- ! Droit à un procès équitable
- ! Pas de peine sans loi
- ! Droit au respect de la vie privée et familiale
- ! Liberté de pensée, de conscience et de religion
- ! Liberté d'expression
- ! Liberté de réunion et d'association
- ! Droit au mariage
- ! Droit à un recours effectif
- ! Interdiction de discrimination

justifiées et étendu la fonction de contrôle du Comité des ministres. Ces changements ont déjà permis de réduire un peu la montagne de cas pendants (cf. graphique).

Un grand avantage de la CrEDH est que l'on peut largement exclure son abus politique. La Cour ne peut être saisie que pour des questions d'application concrètes. La personne doit en outre être lourdement impliquée personnellement pour qu'une plainte soit permise. La CrEDH offre aux personnes relevant de la juridiction des Etats membres la possibilité de porter plainte contre des violations des droits de l'homme de la part du gouvernement. La Cour peut condamner les pays à verser des dommages-intérêts. Les jugements sont contraignants et ont un effet normatif au-delà du pays concerné pour les tribunaux et législations européens. On reproche parfois à la CrEDH de viser une juridiction uniforme dans toute l'Europe et d'intervenir dans la souveraineté étatique. Il arrive aussi que des Etats n'exécutent pas les jugements. Les possibilités de sanction sont limitées dans pareils cas.

Le second instrument important pour le respect des normes relatives aux droits de l'homme est le monitoring. Le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire vérifient le respect des engagements pris par les Etats. Si le Comité des ministres réprimande un Etat membre, ce dernier doit en principe donner suite à cette réprimande. Mais l'Etat membre dispose, pour ce qui est de la mise en œuvre, d'une marge de

manœuvre relativement grande qui est souvent exploitée. Le Conseil de l'Europe ne dispose dans ce cas que de moyens de pression réduits. Il peut en premier lieu accroître la pression politique par le biais des différents organes et représentants. Le Commissaire aux droits de l'homme joue ici un rôle particulièrement important. Il peut attirer l'attention sur les problèmes et les rendre publics.

Les réformes: un défi

Les réformes du Conseil de l'Europe se proposent d'améliorer son efficacité, la répartition du travail avec d'autres organisations, son efficience et la focalisation de ses activités. Un premier bilan des réformes engagées en 2010 est positif. Mais il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires. Le plus grand défi réside dans l'augmentation de son efficacité. Il faut entre autres que le Conseil de l'Europe motive de manière systématique les pays membres à réaliser leurs engagements. C'est surtout l'adhésion des pays d'Europe de l'Est après 1989/91 qui a mis en lumière des carences à ce niveau. L'hypothèse que l'on puisse amener des Etats aux normes attendues après leur adhésion, en faisant simplement référence à leurs engagements, s'est avérée trop optimiste.

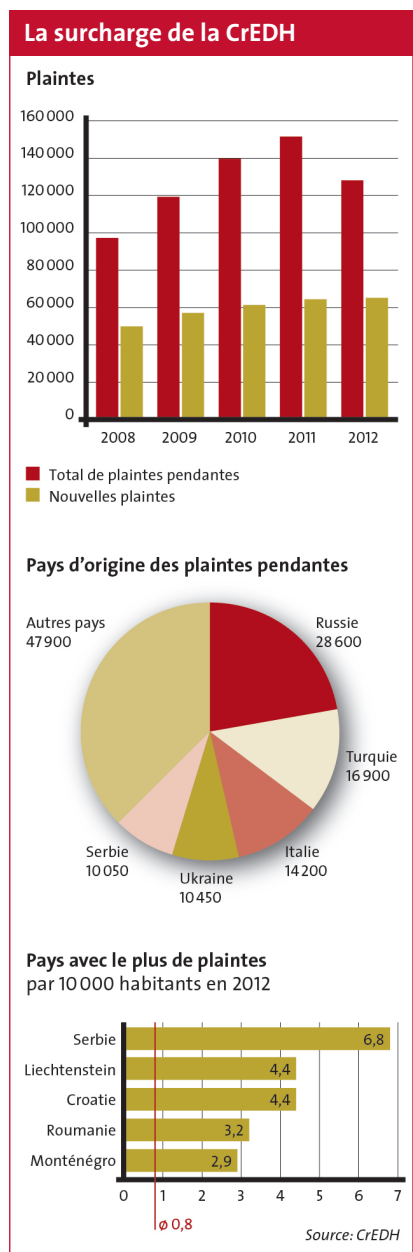
La pression politique et la critique publique sont les moyens centraux dont dispose le Conseil de l'Europe pour amener les Etats qui ne coopèrent pas à respecter leurs engagements. Il est peu réaliste pour le moment de créer d'autres moyens de pression plus coercitifs. Les pays critiqués ripostent souvent que les exigences sont excessives, injustifiées ou remettent en question leur intégrité nationale. L'objectif du Conseil de l'Europe doit donc être de conférer aux prises de position de ses représentants une crédibilité et un poids politique aussi élevés que possible. Il semble donc judicieux de profiler davantage ces instruments.

La consolidation d'accords existants peut elle aussi améliorer l'efficacité du Conseil de l'Europe. Il faut entre autres étendre leur champ d'application et en forcer la ratification. Les 212 accords conclus jusqu'à présent ont été ratifiés par un nombre très variable d'Etats. Rares sont les accords auxquels adhèrent tous les membres du Conseil de l'Europe. La Convention concernant l'abolition de la peine de mort, l'un des documents essentiels du Conseil de l'Europe, n'a par exemple pas encore été ratifiée par tous les Etats membres.

Ses activités doivent être coordonnées avec les autres organisations internationales. Une parfaite coordination entre le Conseil de l'Europe et l'UE est en particulier indispensable pour éviter les redondances. L'UE a, ces dernières années, graduellement étendu ses activités à des domaines de compétence qui semblaient réservés jusqu'à présent au Conseil de l'Europe. On citera par exemple l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, le représentant de l'UE pour les droits de l'homme ou le domaine de la promotion de la culture. Le Conseil de l'Europe et l'UE coopèrent cependant relativement bien. L'argent de l'UE et le savoir-faire du Conseil de l'Europe se complètent souvent, comme par exemple dans le cadre de l'engagement en Afrique du Nord axé sur la promotion de l'Etat de droit. Un jalon n'a en outre pu être atteint que récemment avec la clôture des négociations relatives à une adhésion de l'UE à la CEDH. Après la ratification par les Etats de l'UE, l'UE reconnaîtra la CrEDH comme instance européenne suprême dans les questions des droits de l'homme. Les citoyens de l'UE peuvent désormais déposer une plainte auprès de la CrEDH après avoir saisi le plus haut tribunal de l'UE, la Cour européenne de justice. Le Conseil de l'Europe peut en principe compter, pour ses activités, sur la bienveillance de nombreux Etats de l'UE. Son caractère fédéraliste le rend attrayant puisque les pays peuvent agir ici de manière relativement autonome.

La coopération avec l'OSCE est plus difficile. Malgré des efforts redoublés, la coopération reste insuffisante pour l'instant. On se heurte sans cesse à des difficultés de concertation dans le domaine des droits de l'homme ou dans l'observation électorale. Les organisations devraient se concentrer davantage sur leur domaine de compétence. Alors que le Conseil de l'Europe possède des atouts dans le domaine de la fixation et de la surveillance de normes, les avantages de l'OSCE se situent quant à eux dans le travail sur place.

Une rationalisation interne de l'organisation devrait accroître l'efficacité du Conseil de l'Europe. Des premières démarches ont déjà été engagées au secrétariat. L'introduction de budgets biennaux permet de mieux planifier les activités. En revanche, le Conseil de l'Europe ne dispose pas encore actuellement d'une culture suffisante de l'évaluation. Mais il faut vérifier de manière plus systématique les champs d'activité et l'effet du travail.



Pour éviter une dispersion, le Conseil de l'Europe doit se concentrer davantage à l'avenir sur la triade des droits de l'homme, de la démocratie et de la promotion de l'Etat de droit. Une focalisation objective sur les activités correspondantes est judicieuse étant donné les restrictions budgétaires. Un exemple est la Commission de Venise déjà mentionnée qui soutient les Etats dans les affaires de promotion de l'Etat de droit. Son activité est largement reconnue. Le processus de concentration recèle cependant aussi des dangers. On risque d'une part de perdre des activités judiciaires. Le Conseil doit d'autre part rester capable de prendre en charge certaines nouvelles activités malgré des moyens financiers réduits. L'engagement du Conseil de l'Europe en Afrique du Nord dans le cadre de sa politique de voisinage

est par exemple incontesté et est considéré comme judicieux par les Etats membres.

Garantir les activités dans de nouveaux domaines thématiques controversés est plus problématique. Un exemple est l'engagement du Conseil en faveur des droits LGBT (personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles et transgenres). Bien que le Conseil de l'Europe possède actuellement beaucoup de savoir-faire à ce sujet, ce sont surtout les pays d'Europe de l'Est qui s'opposent à des activités dans ce domaine. Les projets correspondants sont donc principalement financés à partir de contributions volontaires. Leur réalisation s'avère cependant souvent difficile en raison du manque de soutien politique sur place.

Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe joue un rôle central pour ce qui est des réformes engagées. Le Norvégien Thorbjørn Jagland a été élu en 2009 pour réaliser les réformes. Il s'acquiesce de sa mission. Il essaie en outre d'utiliser le poids politique de son poste en faisant publiquement acte de présence, par exemple si un Etat membre semble enfreindre des principes. Il a par exemple critiqué les réformes constitutionnelles en Hongrie de même que la loi controversée sur les ONG en Russie. L'élection d'un nouveau Secrétaire général en 2014 sera donc déterminante pour les autres réformes. Il serait souhaitable que ce poste soit assumé par un personnage politiquement important et entretenant un bon réseau. Seule une personne ayant un certain poids politique peut accroître la pression sur les Etats qui traînent les pieds et faire avancer en même temps les réformes de l'organisation.

La Suisse et le Conseil de l'Europe

La Suisse peut s'identifier à beaucoup de niveaux aux valeurs et buts du Conseil de l'Europe. Le principe du fédéralisme et la protection des minorités font partie de ses valeurs de base. La protection des droits de l'homme est l'une de ses priorités en matière de politique extérieure. Mais la Suisse n'a adhéré au Conseil de l'Europe qu'en 1963, après une décision parlementaire. Le Conseil fédéral avait refusé d'y adhérer lors de sa création en 1949 en raison de la politique de neutralité et avait signalé que la Suisse ne souhaitait pas recevoir d'invitation. On craignait alors que le Conseil de l'Europe ne devienne un point de cristallisation de l'intégration politique supranationale de l'Europe. On regardait encore d'un œil sceptique l'utilité du Conseil pendant les années cinquante. Après la

création de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957, il s'est avéré que le caractère intergouvernemental du Conseil de l'Europe durerait. Une adhésion semblait donc possible du point de vue de la politique de neutralité. La Suisse n'a cependant adhéré à la CEDH qu'en 1974. Elle voulait d'abord satisfaire à toutes les normes, conformément aux habitudes d'alors et à la pratique suisse. Cela a aussi été le cas après l'introduction du suffrage féminin en 1971 et la levée de l'interdiction des Jésuites et de l'interdiction de la fondation de couvents en 1973.

Depuis les années octante, la Suisse se profile en tant que promotrice des réformes du Conseil de l'Europe. Actuellement aussi, elle s'engage activement et a entre autres soutenu en 2010 le processus de réforme de la CrEDH par une conférence à Interlaken. Un Conseil de l'Europe travaillant avec efficacité sert, du point de vue suisse, au fonctionnement de la coopération européenne et donc de la stabilité politique. En tant que pays ne faisant pas partie de l'UE, la Suisse apprécie en outre le Conseil de l'Europe comme plateforme de contact pour ses experts et comme lieu où elle peut influencer, en tant que membre à part entière, l'évolution des normes européennes. Elle est tiraillée sur cette toile de fond: la Suisse soutient d'une part une focalisation renforcée sur les trois thèmes centraux, et trouve d'autre part acceptable que l'on débattenne aussi d'autres thèmes à Strasbourg et non pas par exemple à Bruxelles.

Bien que la popularité du Conseil de l'Europe soit aussi réduite en Suisse, l'organisation est cependant régulièrement au centre de l'actualité. Le rôle joué par M. Dick Marty, ancien conseiller aux Etats et rapporteur spécial du Conseil de l'Europe, dans la dénonciation des activités illégales de la CIA en Europe a eu un écho largement positif en Suisse. Mais la critique de la Suisse par

des institutions du Conseil de l'Europe déclenche parfois aussi des réactions mixtes. Le Commissaire aux droits de l'homme a publié en 2012 un rapport sur la Suisse et a exigé qu'elle intensifie ses efforts contre les tendances racistes et xénophobes. Il a aussi abordé des problèmes avec les initiatives populaires éventuellement en contradiction avec la CEDH. L'Assemblée parlementaire a également critiqué la législation fiscale suisse en 2012. Les jugements de la CrEDH ne cessent pas non plus de faire sensation, comme par exemple très récemment en avril 2013, quand la Cour a constaté une violation des droits de l'homme dans le cas de l'expulsion d'un Nigérian ayant commis un grave délit. Cette critique de Strasbourg a aussi provoqué des résistances. Comme dans d'autres pays, on remet aussi parfois en question l'autorité de la CEDH ou on exige même une sortie de la CEDH et donc du Conseil de l'Europe. Mais sortir de la CEDH serait politiquement précaire et se solderait par une marginalisation de la Suisse en Europe.

Il est primordial pour l'avenir que le Conseil de l'Europe continue à mettre en place ses réformes et n'oublie pas ses atouts. Le Conseil et ses institutions doivent rester conscients de leurs racines fédéralistes et renforcer leur crédibilité en consolidant leur acquis. C'est uniquement par ce biais que le Conseil de l'Europe réussira à rester pertinent et utile pour l'Europe et la Suisse.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Expert ayant contribué à cette analyse:
Matthias Bieri
matthias.bieri@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 132: Lashkar-e-Taiba: une organisation locale, des ambitions mondiales
- N° 131: Haut-Karabagh: obstacles à une solution négociée
- N° 130: La CPI: attentes élevées, bilan mitigé
- N° 129: Whole of Government: entre intégration et démarcation
- N° 128: Stratégies contre la radicalisation djihadiste en Europe
- N° 127: Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires à un carrefour
- N° 126: Pooling and Sharing, Smart Defence et la Suisse
- N° 125: Népal: paralysie du processus de paix et engagement suisse
- N° 124: La guerre civile syrienne: entre escalade et intervention
- N° 123: Les révolutions arabes du point de vue d'Israël
- N° 122: Interdiction des armes chimiques: état des lieux et perspectives
- N° 121: Le conflit autour du programme atomique nord-coréen