

La fin de la guerre froide et les États membres du Conseil de l'Europe

The End of the Cold War and the Member States of the Council of Europe

Evelyne Gelin

Volume 26, Number 1, 1995

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703428ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703428ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gelin, E. (1995). La fin de la guerre froide et les États membres du Conseil de l'Europe. *Études internationales*, 26(1), 113–134.
<https://doi.org/10.7202/703428ar>

Article abstract

Although the entry of Central Europe's new democracies into the Council of Europe proceeded rapidly and met little resistance, the Soviet federation's breakup has provided an opportunity to specify the criteria for admission to this organization. In regard to new candidacies for membership, it is worth recalling that member states must be sovereign states that respect fundamental rights and freedoms. Here, we have states whose independence was open to dispute, lying at the outermost limits of Europe, and seeking to free themselves from seventy-four years of "socialist democracy". This being the case, the Council of Europe must arbitrate between the particularises of its status, the necessities of diplomacy, and its willingness to open it self up.

La fin de la guerre froide et les États membres du Conseil de l'Europe

Évelyne GELIN*

ABSTRACT — The End of the Cold War and the Member States of the Council of Europe

Although the entry of Central Europe's new democracies into the Council of Europe proceeded rapidly and met little resistance, the Soviet federation's breakup has provided an opportunity to specify the criteria for admission to this organization. In regard to new candidacies for membership, it is worth recalling that member states must be sovereign states that respect fundamental rights and freedoms. Here, we have states whose independence was open to dispute, lying at the outermost limits of Europe, and seeking to free themselves from seventy-four years of "socialist democracy". This being the case, the Council of Europe must arbitrate between the particularities of its status, the necessities of diplomacy, and its willingness to open itself up.

«Un jour, les deux tronçons de l'Europe, organisés chacun de leur côté, se retrouveront sous une forme confédérale dont le Conseil de l'Europe pourrait être le cadre institutionnel¹,» annonçait dès 1967 Henri Brugmans, recteur du Collège d'Europe. Ce qui relevait alors de la prophétie pourrait bien se réaliser. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale sont devenues membres de plein droit de l'organisation très rapidement après l'effondrement du monde communiste et l'URSS elle-même a obtenu le statut d'invité spécial dès le 8 juin 1989².

Toutefois, la dissolution de la Fédération soviétique a ralenti le processus d'élargissement du Conseil de l'Europe et a soulevé des difficultés nouvelles : seules deux anciennes républiques soviétiques, la Lituanie et l'Estonie, en sont membres. Cinq autres, la Russie, la Lettonie, l'Ukraine, la Bélarus et la Moldova, bénéficient du statut d'invité spécial. Les États du Caucase, quant à eux, n'ont pas reçu de réponse favorable à leur demande d'obtention de ce statut.

* Attachée temporaire d'enseignement et de recherche en droit public à l'Université de Lille, France.

1. Cité par Charles MELCHIOR de MOLÈNES, in «L'Europe de Strasbourg», Paris, Ed. Roudil, 1971, p. 455.
2. Créé le 11 mai 1989 par l'Assemblée parlementaire, le statut d'invité spécial vise à encourager les pays européens non membres à poursuivre leur processus de démocratisation en vue de l'adhésion pleine.

On sait que les douze étoiles du drapeau européen, adopté dès 1955, sont un symbole de perfection et de plénitude, censé représenter l'Europe tout entière, y compris celle qui se trouvait au-delà du rideau de fer. Mais l'idéal démocratique sur lequel se fonde l'organisation, excluait d'emblée les pays communistes de l'Est européen. Le Conseil de l'Europe est un club de démocraties où l'on n'entre pas comme à l'ONU. Alors que les actes constitutifs de la plupart des organisations internationales ne précisent pas les conditions de fond de l'adhésion, le statut du Conseil de l'Europe est particulièrement contraignant : son article 3 exige des États membres qu'ils reconnaissent « le principe de la prééminence du droit » et celui « en vertu duquel toute personne placée sous [leur] juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Ils doivent en outre s'engager « à collaborer sincèrement et activement » à la poursuite du but du Conseil de l'Europe, la qualité de membre ne pouvant être accordée qu'à des États européens considérés comme capables de se conformer à ces dispositions et en ayant la volonté³.

Or si ces principes ont été établis dès 1949, précisément en vue d'exclure les pays communistes d'Europe orientale, la question des critères d'admission s'est posée avec une nouvelle acuité avec la dissolution de l'URSS et alors que l'on pressentait une vague de candidatures. L'éclatement de la Fédération soviétique a ainsi donné l'occasion de réaffirmer des principes qui figurent dans le statut du Conseil de l'Europe mais dont l'application n'avait pas soulevé de difficultés particulières jusque-là : les États membres sont des *États européens*. Dès lors se pose la question de la souveraineté des États candidats et de leur situation géographique. Par ailleurs, même s'il n'est pas question d'abaisser les standards de l'organisation, la situation spécifique des États de l'ex-URSS mérite d'être prise en considération. Elle oblige le Conseil de l'Europe à préciser les conditions de fond de l'adhésion : il exige le respect des libertés et droits fondamentaux – démocratie pluraliste et respect des droits de l'homme – tout en faisant preuve de souplesse dans l'appréciation des situations concrètes.

I – Des États européens

L'article 4 du statut du Conseil de l'Europe réserve la qualité de membre aux États européens. Cette disposition semble aller de soi et, jusqu'à la fin de l'URSS, n'a suscité de véritables débats que dans le cas de la Finlande. Mais aujourd'hui, le souci de ménager les susceptibilités politiques et la crainte d'un raz de marée lui confèrent un intérêt nouveau. Face aux candidatures des États de l'ex-URSS, les critères de l'indépendance souveraine et de l'appartenance à l'Europe sont réaffirmés avec force.

3. *Statut du Conseil de l'Europe*, article 4.

A — Le critère de l'indépendance souveraine

Si les dispositions de l'article 3 du statut avaient manifestement pour objet d'exclure les pays communistes d'Europe centrale et orientale du Conseil de l'Europe, celles de l'article 4 constituaient sans doute le verrou le plus efficace pour leur en interdire l'accès. Non seulement les candidats à l'adhésion doivent avoir la volonté de se conformer aux principes énoncés au chapitre premier, mais ils doivent en outre être « considérés capables » de le faire. Or pas plus qu'ils n'en avaient la volonté, les pays communistes d'Europe de l'Est ne pouvaient être jugés aptes à appliquer les principes de la démocratie libérale. En outre, cette « capacité » ne pouvait être exigée que d'États indépendants et souverains. Le statut établit ainsi une distinction entre « les États » (article 4) qui, souverains, peuvent devenir membres de plein droit et « les pays » (article 5) dont la souveraineté n'est pas acquise et qui ne peuvent prétendre qu'à un statut de membre associé⁴.

Dans le cas des Républiques baltes, cette règle fut appliquée avec une rigueur que l'on ne retrouve pas quand il s'agit de juger de la capacité des États de se conformer aux buts de l'organisation. Lorsqu'il s'agit d'adhésion à part entière, les règles de fond de l'adhésion doivent être affirmées avec force, mais l'Assemblée est moins exigeante pour l'octroi du statut d'invité spécial. Pourtant, les trois États baltes ont dû attendre le 18 septembre 1991 pour siéger à l'Assemblée car, jusqu'à cette date, « leur souveraineté n'était pas reconnue par tous les membres du Conseil de l'Europe⁵ ». Ce n'est qu'après l'échec du coup d'État d'août 1991 que « l'Assemblée s'est réjouie de la restauration du caractère d'États indépendants des républiques baltes et a pris note du fait que leur indépendance avait été reconnue par l'URSS, la République de Russie et par la plupart des États membres du Conseil de l'Europe⁶ ».

Pourtant, dès mai 1989, le Soviet suprême de Lituanie avait adopté une déclaration de souveraineté qui se référait expressément à l'indépendance passée et à l'incorporation illégale à l'URSS. Le 11 mars 1990, le nouveau parlement lituanien, présidé par M. Landsbergis, avait déclaré le rétablissement de l'indépendance de la république.

De même, dès le 30 mars 1990, le parlement de la république d'Estonie, en se référant aux conclusions de la commission du Soviet suprême de l'URSS relatives au pacte Molotov-Ribbentrop, avait déclaré illégal le pouvoir soviétique en Estonie. Le 8 mai 1990, il avait restauré les symboles nationaux,

4. REDDEMANN, *Rapport d'information sur l'élargissement du Conseil de l'Europe*, DOC. 6629, §. 1. La Sarre et la République Fédérale d'Allemagne sont les seuls « pays » qui aient profité de l'article 5 dans son libellé actuel. La RFA est devenue membre de plein droit le 2 mai 1951, la Sarre a perdu sa qualité de membre associé en 1957, à la suite de sa réintégration à la RFA. Il est suggéré dans le projet de statut révisé que, dorénavant, la qualité de membre associé ne soit attribuée qu'à des États.

5. ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Coopération avec les Parlements d'Europe centrale et orientale*, Strasbourg, 1992, p. 29.

6. DOC. 6629, *op cit.*, p. 9

y compris le nom officiel du pays et remis en vigueur certains articles de la Constitution de 1938. Selon les rapporteurs de l'Assemblée eux-mêmes, «la volonté du peuple d'Estonie, y compris d'une large fraction de la population ethniquement non estonienne, de se séparer de l'Union soviétique, s'est manifestée de façon convaincante par le référendum du 3 mars 1991 à l'occasion duquel 77,38 % des personnes ayant qualité pour voter se sont prononcées dans ce sens⁷».

L'Assemblée du Conseil de l'Europe s'est donc montrée particulièrement pointilleuse dans le cas des États baltes et on peut s'interroger sur les critères retenus pour établir qu'un État est souverain et suffisamment indépendant.

Souveraineté est devenue synonyme d'indépendance, de non subordination et de non-ingérence : un État n'est ni indépendant ni souverain s'il est en situation de dépendance vis-à-vis d'un autre État, qui peut lui dicter ses volontés. Or l'État fédéral se définit comme un groupement d'États qui ont partiellement renoncé à leur souveraineté internationale. Par définition, les républiques fédérées de l'URSS ne pouvaient donc pas prétendre être des sujets indépendants du droit international. Cependant, selon l'article 80 de la constitution soviétique de 1977, «la république fédérée [avait] le droit d'entrer en relation avec les États étrangers, de conclure des traités avec eux et d'échanger des représentations diplomatiques et consulaires, de participer aux activités des organisations internationales». L'article 76 la reconnaissait comme une entité souveraine, ce qui constituait une brèche dont les membres du Conseil de l'Europe auraient pu profiter pour reconnaître l'indépendance des États baltes dès le printemps 1990. En effet, bien que le droit de sécession ne soit pas avalisé par le droit international, il n'est pas interdit à chaque État de reconnaître «prématurément» une entité qui ne réunit pas toutes les conditions d'existence d'un État. Une telle reconnaissance, qui n'est pas dépourvue d'effets juridiques, peut être implicite, consister même en de simples silences. Or, bien que de nombreux États se félicitent aujourd'hui de n'avoir jamais reconnu l'annexion des États baltes par l'URSS, on estima en 1990 que, «dans le cas de [ces républiques] ni le Comité des ministres, ni l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe n'avaient les moyens juridiques et le pouvoir politique d'imposer leur droit à l'indépendance pour légitime qu'il fût en droit international⁸».

Par principe, en effet, la naissance d'un État nouveau ne dépend pas des intentions ou des appréciations des États existants. Mais, dans les faits, c'est bien à la reconnaissance internationale de la souveraineté des États baltes que l'Assemblée a subordonné l'octroi du statut d'invité spécial. Quand, le 18 septembre 1991, elle leur a accordé ce statut, leur indépendance venait d'être reconnue par l'URSS (le 6 septembre) et ils étaient membres de l'ONU

7. *Rapport sur la demande d'adhésion de la république d'Estonie au Conseil de l'Europe*, DOC. 6810, 14 avril 1993, p. 5

8. ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Coopération avec les Parlements d'Europe centrale et orientale*, Strasbourg, 1992, p. 29.

depuis la veille. En agissant de la sorte, elle semble faire sienne la conception constitutive de la reconnaissance : la reconnaissance internationale des États baltes leur a conféré à ses yeux la qualité d'État indépendant. Dans ce cas, peut-on considérer que les membres du Conseil de l'Europe n'avaient pas les moyens juridiques d'imposer le «droit à l'indépendance» des États baltes en procédant à leur reconnaissance plus tôt? L'Assemblée n'aurait-elle pas pu être plus audacieuse si, comme elle le prétend, elle avait pris note de la claire volonté d'indépendance de ces républiques dès 1990⁹? Ce sont en fait des considérations d'opportunité politique qui ont retardé la reconnaissance de la souveraineté des États baltes. On a attendu que l'URSS donne son accord!

Dans les jours qui ont succédé au coup d'État, on ignorait toujours quelle serait la part de souveraineté qui serait déléguée à la nouvelle Union ou à la confédération, mais d'ores et déjà la réaction de l'URSS n'était plus à craindre. Le nouveau ministre des Affaires étrangères, M. Pankin, avait déclaré que ces républiques étaient désormais libres d'établir leurs propres relations internationales. M. Tsypliyev, invité spécial de l'Union soviétique, avait confirmé que le coup d'État avait complètement détruit les structures du pouvoir central. Dès lors, au nom de la Commission des relations avec les pays européens non membres, M. Tarschys déclara : «comme chacun sait, l'Union soviétique n'est plus (...) Plusieurs républiques ont désormais le statut d'États souverains. La nouvelle Union sera donc composée d'États souverains¹⁰». Ainsi l'Assemblée du Conseil de l'Europe a-t-elle laissé les dirigeants soviétiques, dont elle voulait ménager les susceptibilités, décider pour elle. Cela peut surprendre car si certaines reconnaissances individuelles ont un poids diplomatique particulier, on ne les considère habituellement pas comme de véritables éléments constitutifs de l'État.

On objectera que l'importance attachée aux déclarations des Soviétiques tient en réalité à ce qu'elles étaient le signe que les États de l'ex-URSS accédaient véritablement à l'indépendance, condition de l'adhésion. Mais la situation restait floue et la dissolution de la fédération ne fut proclamée qu'en décembre 1991. Qui pouvait affirmer en septembre 1991 que leur indépendance serait effective? C'est donc bien l'autorisation de l'URSS que l'Assemblée a attendue pour attribuer le statut d'invité spécial aux États baltes. On notera que la présence sur leur territoire des troupes de l'ancienne armée soviétique, sous les ordres des autorités russes, ne fit pas obstacle à l'adhésion de la Lituanie et de l'Estonie. Pourtant, selon les autorités lituaniennes, les troupes russes se déplaçaient à l'intérieur du pays sans autorisation. En outre, «vu le rôle qu'elles avaient joué pendant les événements de janvier 1991, elles [étaient] perçues comme l'éventuel instrument d'une ingérence étrangère dans les affaires intérieures de la Lituanie¹¹». Cette question ne fut pourtant jamais débattue sous l'angle de l'indépendance.

9. DOC. 6810, *op. cit.*, §. 7.

10. *Compte rendu des débats*, 43^e session, 10^e séance, 19 septembre 1991, p. 257.

11. COMMISSION DES QUESTIONS POLITIQUES DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, M. BANKS, *Avant-projet de rapport sur la demande d'adhésion de la Lituanie au Conseil de l'Europe*, AS/POL (44) 19.

Lors du débat d'actualité de l'Assemblée sur l'évolution dans l'ex-Urss, six semaines après qu'aux termes de l'Accord de Minsk «l'Union soviétique [a] cessé d'exister», la question de l'indépendance souveraine des États de la CEI ne suscitait plus aucune discussion. Tout au plus un député italien s'inquiétait-il du «danger de la fragmentation» et du fait que «les accords de Minsk et d'Alma Ata se prêtent à des interprétations diverses». Il relevait que la Russie revendiquait sa propre monnaie, son armée et sa politique étrangère quand d'autres auraient souhaité une union véritable. Un parlementaire polonais affirma que la formation d'États nationaux souverains de structure démocratique nécessitait «la renonciation explicite, largement acceptée dans le pays, à toute idée d'un empire supranational si chère depuis des générations à certains milieux de l'élite russe¹²». Mais la qualité d'État souverain des anciennes républiques soviétiques ne fut pas remise en cause.

Face aux velléités d'indépendance de diverses régions des nouveaux États indépendants, le Conseil conserve la même circonspection et réaffirme le principe de l'intégrité territoriale. Dans son rapport d'avril 1992 sur l'élargissement du Conseil de l'Europe, le Bureau de l'assemblée notait qu'il y avait des signes de désintégration à l'intérieur de la Fédération de Russie. Les Tchétchènes et les Tatars avaient déclaré leur indépendance peu avant, «sans, précisait-on, que les effets en apparaissent clairement dans la pratique¹³». De même, l'Ukraine se heurte aujourd'hui à la mise en cause de sa souveraineté selon la doctrine russe des «régions étrangères proches». Son indépendance est ouvertement contestée par quelques régions, sans que cela suscite de discussion au sein de l'Assemblée. Le 9 juin 1994, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur la Crimée. Il rappelait que dans le contexte de la demande d'adhésion de la Fédération de Russie et de l'Ukraine «il convient d'assurer le respect du droit international y compris le principe du maintien de l'intégrité territoriale des États¹⁴».

Comme le remarquait Vaclav Havel en 1992, «ce n'est pas la bonne volonté qui manque à l'Ouest, mais, je le répète, le courage et l'imagination politique». Échaudé par l'expérience yougoslave, le Conseil ne peut procéder qu'avec prudence.

B — Le critère géographique

L'article 4 du statut du Conseil de l'Europe spécifie que l'État membre est un «État européen», ce que le nom même de l'institution donnait déjà à entendre. On observera néanmoins avec Charles Melchior de Molènes que «la Turquie, presque entièrement asiatique par son territoire et musulmane par sa population depuis le traité de 1919 ne s'est vu opposer aucune objection

12. *Intervention de MM. COLOMBO et WIELOWIEYSKI, Compte rendu des débats*, 43^e session, 24^e séance, 6 février 1992, pp. 691 et 702.

13. *L'extension géographique du Conseil de l'Europe: options politiques et conséquences*, DOC. 6629, *op. cit.*, p. 13.

14. *Déclaration sur la Crimée*, DOC. 7105, 13 juin 1994.

géographique¹⁵». Mais, «pour les fondateurs du Conseil de l'Europe, le débat théorique sur les frontières de l'Europe ne présentait guère d'intérêt, car il n'y avait pas lieu de fixer avec précision les frontières orientales, source possible de controverses¹⁶».

C'est donc avec la dissolution de l'Union soviétique que s'est véritablement fait sentir la nécessité de définir les limites géographiques de l'organisation. Dès septembre 1991, un parlementaire grec, M. Pangalos, invitait ses collègues à réfléchir sur le concept d'Europe : «quand certains parmi nous parlent de la nécessité de reconnaître telle ou telle réalité nouvelle en Union soviétique, ils doivent tout de même se souvenir que même des esprits visionnaires, tel le Général de Gaulle, parlaient de *l'Europe de l'Atlantique à l'Oural*. Au-delà de l'Oural, ce n'est plus l'Europe, mais un monde différent : l'Asie. Or je doute que le Conseil puisse étendre ses compétences et son intérêt à l'Asie centrale¹⁷». De son côté, M. Tarschys estimait que le Conseil devait mettre «moins l'accent sur la géographie que sur la politique et la culture». Il exhortait ses collègues à faire de l'Assemblée «un lieu de rencontre de tous ceux qui contribuent à la construction de la démocratie et à la défense des droits de l'homme et des valeurs européennes¹⁸». Le 7 février 1992, le bureau de l'Assemblée décida donc de «geler» les demandes d'attribution du statut d'invité spécial présentées par certaines républiques ex-soviétiques¹⁹ jusqu'à ce qu'un débat sur l'extension géographique ait eu lieu. Le 7 juin 1994, la Commission des questions politiques, chargée du rapport sur l'élargissement du Conseil de l'Europe, adopta à l'unanimité un projet de recommandation²⁰.

Il ressort de ce document (point 2) que «ne peuvent en principe devenir membre du Conseil de l'Europe que des États 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». Il est donc institué une définition non seulement géographique, mais aussi culturelle du concept d'Europe.

En effet, sur le plan géographique, «on ne peut donner de l'Europe une définition aussi claire et précise que dans le cas des autres continents car *le vieux continent* se présente comme une péninsule abondamment morcelée, située à l'extrémité de l'Asie²¹». Aussi le projet de recommandation prévoit-il que «le Conseil de l'Europe doit lui-même se fonder en principe sur les limites géographiques de l'Europe *généralement acceptées*». Mais cette expression,

15. Charles MELCHIOR de MOLÈNES, *op. cit.*, p. 20.

16. DOC. 6629, *op. cit.*, §.3.

17. *Compte rendu des débats*, 43^e session, 10^e séance, 19 septembre 1991. p. 261

18. *Compte rendu des débats*, 43^e session, 24^e séance, 6 février 1992. p. 683

19. À l'époque : l'Ukraine, la Bélarus, la Moldova, l'Arménie, et l'Azerbaïdjan. (La Russie bénéficiait de ce statut depuis le 14 janvier 1992, les Républiques baltes depuis le 18 septembre 1991.)

20. DOC. 7103, *op. cit.* Un premier rapport, adopté le 13 décembre 1993, avait été renvoyé en commission le 26 janvier 1994. (Cf. doc. 6975 et *Compte rendu des débats*, mercredi 26 janvier 1994.)

21. DOC. 6629, *op. cit.*, §.3.

fruit d'un compromis, ne peut tenir lieu de définition : il n'y a pas de limites géographiques «généralement acceptées» par les membres de l'Assemblée parlementaire. En juin 1992, la Commission chargée du rapport avait proposé une ligne de démarcation s'inspirant de l'idée d'une Europe de l'Atlantique à l'Oural chère au Général de Gaulle et qui incluait le Caucase²². En décembre 1993, un projet de recommandation intégrait au contraire cette région à l'Asie, mais le rapporteur admit lui-même qu'il était impossible de fixer les frontières de l'Europe par un vote et se félicita de la décision de l'Assemblée de renvoyer le projet en commission²³. Le dernier projet de recommandation ne fait plus référence qu'aux «limites géographiques de l'Europe généralement acceptées», la précision «et selon lesquelles le Caucase fait partie de l'Asie» ayant été supprimée. Les républiques caucasiennes ne sont pourtant pas intégrées à l'Europe. Le point 8 du projet laisse entendre, comme dans l'exposé des motifs, que le caractère européen de ces États est jugé «douteux».

Ainsi, en conformité avec les conclusions de la Commission juridique et des droits de l'homme, le projet ne fixe pas les frontières géographiques de l'Europe²⁴. Il se contente d'entériner une situation de fait : «tous les États membres du Conseil de l'Europe au 1^{er} juin 1994 sont (...) des États européens» de même que «les États dont les assemblées législatives bénéficient du statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire²⁵». Les États baltes, la Bélarus, la Moldova, la Russie et l'Ukraine sont donc cités comme faisant partie de l'Europe.

On notera que la Russie a obtenu le statut d'invité spécial avant que le «débat sur l'extension géographique» ait eu lieu. Le statut du Conseil de l'Europe n'a en effet «jamais exigé, pas même des États fondateurs, que le territoire national se trouve tout entier sur le continent européen²⁶». Ainsi la République de Turquie a-t-elle pu devenir membre de plein droit. De même, la France est membre fondateur du Conseil de l'Europe alors qu'en 1949 l'actuelle République algérienne faisait encore partie de la République française. L'Assemblée parlementaire devrait confirmer ce principe dans sa prochaine recommandation sur l'élargissement du Conseil de l'Europe. Le projet renvoyé en commission, qui stipulait que le territoire national de l'État candidat doit être situé «en totalité ou en partie» sur le continent européen, n'a pas été modifié sur ce point.

La localisation d'une «partie» du territoire sur le continent européen suffit-elle à conférer la qualité d'État européen ? Cela aurait pour conséquence de rattacher le Kazakhstan à l'Europe et, le cas échéant, de permettre son adhésion au Conseil. La partie occidentale de cet État se trouve en effet sur le

22. DOC. 6629, *op. cit.*, §.5 et §.6.

23. *Compte rendu des débats*, session de 1994, 5^e séance, mercredi 26 janvier 1994. [4 - 6]

24. *Conclusions de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur l'élargissement du Conseil de l'Europe (15 juin 1992)*, DOC. 6629, Annexe III, §.1.

25. DOC. 7103, *op. cit.*, §.4 et §.5.

26. DOC. 6629, *op. cit.*, §.2.

territoire européen²⁷. Cependant, l'éventualité d'une adhésion des républiques dites asiatiques de l'ex-URSS est exclue. Dès lors, une distinction semble devoir s'opérer entre les États selon que leur territoire est situé «en totalité» ou seulement «en partie» en Europe.

Pour les premiers, le critère géographique paraît suffisant. Ainsi les adhésions séparées de la République Tchèque et de la République Slovaque, en 1993, n'a posé aucune difficulté d'ordre géographique²⁸.

Dans le cas d'États n'ayant qu'une partie du territoire national sur le continent européen, un élément de localisation a été dégagé *a posteriori* à propos de la Fédération de Russie. Dans son rapport de juin 1992, M. Reddemann relevait en effet qu'à la différence du Kazakhstan, celle-ci «a de particulier que le siège du gouvernement et le centre politique se trouvent indubitablement en Europe, bien que de vastes régions de la république se trouvent incontestablement en Asie²⁹». Mais pour séduisant qu'il soit aux yeux d'un juriste, ce critère ne peut être déterminant quand il s'agit d'admettre de nouveaux membres au sein d'une organisation à vocation essentiellement politique. Les parlementaires lui préférèrent la notion plus floue de «liens culturels³⁰», qu'ils pourront appliquer indépendamment de toute considération géographique.

Ainsi, en contradiction avec le principe général posé au point 2 du projet de recommandation, le point 8 semble marquer un renoncement au critère géographique. C'est en effet «en raison de leurs liens culturels avec l'Europe» que l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie auraient la possibilité de demander leur adhésion, bien que «la discussion au sein de la commission [n'ait] pas été concluante sur la question de savoir si [ces États] devaient être considérés comme européens³¹». On doit dès lors renoncer à une définition objective de l'Europe. S'il est envisageable de réunir un faisceau d'indices caractéristiques de la culture européenne, la notion de «culture étroitement liée» à celle-ci rend la recherche de critères un tant soit peu objectifs particulièrement ardue. Certains s'y risquent néanmoins qui, tel M. Deniau, pour appuyer la candidature de l'Arménie, relève que «le christianisme fait partie de notre héritage³²». Mais, sans autre explication, il affirme que les Géorgiens «représentent une des plus vieilles nations européennes du monde» alors que les Tchétchènes «sont des Asiatiques indiscutables». Le critère du christianisme peut-il d'ailleurs être retenu au sein d'une organisation qui compte la Turquie parmi ses membres et qui affirme que toute personne a la liberté de religion ?

27. Si l'on retient l'Oural comme limite orientale de l'Europe. (Cf. doc 6629, *op. cit.*, §.8)

28. La République Fédérative Tchèque et Slovaque avait été membre du 21 février 1991 au 31 décembre 1992.

29. doc. 6629, *op. cit.*, §.7.

30. *Conclusions du Bureau de l'assemblée sur l'élargissement du Conseil de l'Europe*. doc. 6629, *op. cit.* *Projet de recommandation*, doc. 6975., *op. cit.*

31. doc. 7108, *op. cit.* Exposé des motifs.

32. *Intervention de M. DENIAU, Compte rendu des débats*, AS (1994) CR 8, 26 janvier 1994. [160-162]

Le critère démographique ne paraît pas davantage recevable. La population du Kazakhstan est constituée à 41 % de Russes auxquels s'ajoutent 6 % d'Allemands et 6 % d'Ukrainiens. Pourtant, «le pays ne semble pas tourné vers l'Europe³³».

Certes, le projet de recommandation exige des républiques du Caucase «qu'elles indiquent clairement leur volonté à être considérées comme faisant partie de l'Europe³⁴». De même, le rapport de M. Reddemann, qui reste une base valable de discussion sur les limites de l'organisation, prévoit que les États candidats doivent «se considérer comme État européen et définir leur rôle en tant que tel³⁵». Mais il est clair que la seule volonté des États ne saurait suffire à déterminer leur appartenance à l'Europe. Ces dispositions doivent être interprétées comme une exigence de conformité aux normes du Conseil de l'Europe et se confondent avec les conditions de fond de l'adhésion.

Après avoir renoncé à fixer les limites géographiques de l'Europe, le Conseil se heurte donc à l'impossibilité d'en tracer les frontières culturelles. La Commission des droits de l'homme l'avait pressenti dès juin 1992. Avant de rappeler que «le critère purement géographique n'est déjà plus applicable», elle avait souligné dans ses conclusions que «le critère historique n'est plus admissible aujourd'hui en raison avant tout du fait qu'il peut être ressenti comme une connotation de néocolonialisme». Celui de la communauté des valeurs religieuses et philosophiques ne l'est pas d'avantage, «car il ne tiendrait pas compte de l'évolution des sociétés multiculturelles en Europe³⁶».

Un consensus semble toutefois devoir se dégager. Même si l'idée d'une Europe étendue à la rive sud et sud-est de la Méditerranée est occasionnellement avancée, le Conseil ne devrait pas suivre l'exemple de la CSEE. Certes, si les États du Caucase devaient remplir les conditions de fond nécessaires à l'adhésion «il est peu probable que le critère géographique puisse constituer un véritable obstacle³⁷». Mais même ceux pour qui l'Europe doit s'étendre aussi loin que ses principes sont applicables, admettent que certains États ne sont «manifestement pas européens». C'est le cas des républiques «asiatiques» de la CEI, d'Israël et des États américains, pourtant culturellement proches de l'Europe. Leur adhésion pleine et entière est exclue «car le Conseil de l'Europe, eu égard au caractère élevé de ses objectifs, ne doit pas donner l'impression de vouloir, au-delà de la coopération des peuples européens, attirer à nouveau d'autres États dans une sphère d'influence et restreindre ainsi leur faculté d'autodétermination³⁸».

33. DOC. 6629, *op. cit.*, §. 2.

34. DOC. 7103, *op. cit.*, §. 8.

35. DOC. 6629, *op. cit.*, §.2.

36. DOC. 6629, *op. cit.*, Annexe III, §.1

37. Catherine LALUMIÈRE, «Vers un Conseil paneuropéen», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 369, juin 1993, p. 504.

38. DOC. 6629, *op. cit.*, §.1.

Le débat sur les limites géographiques de l'organisation ne serait donc que théorique si l'éventualité de nouvelles sécessions ne devait être envisagée. Le projet de recommandation sur l'élargissement du Conseil de l'Europe stipule expressément que « même après une déclaration de souveraineté reconnue à l'échelon international, tout territoire non européen d'un État membre qui se sépare de cet État, doit uniquement avoir la possibilité de participer aux travaux de l'Assemblée parlementaire en tant qu'observateur³⁹ ». Mais il est à craindre que, dans une telle hypothèse, les mêmes hésitations ne fassent suite aux mêmes interrogations. On pourrait néanmoins conclure qu'un nouvel État dont le territoire serait manifestement sur le continent européen ne devrait pas rencontrer d'objection à son adhésion, quand et dans la mesure où sa situation interne serait conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Si le territoire en question n'est que partiellement européen, mais aussi s'il n'est pas clairement situé à l'extérieur des frontières géographiques de l'Europe, il sera fait une étude au cas par cas. Les liens culturels et historiques avec l'Europe seront recherchés, ce qui, en l'absence de critères objectifs, devrait susciter de nouveaux débats et permettre la prise en compte de considérations d'opportunité politique.

Les États non européens dont l'adhésion reste exclue devraient se voir proposer un nouveau cadre de coopération avec le Conseil de l'Europe. Cependant, il appartient à ce dernier, « se limitant lui-même en toute objectivité, de fixer d'étroites limites à la coopération avec ces États⁴⁰ ». Le Conseil cherche ainsi à se préserver contre tout reproche de néocolonialisme mais aussi contre toute entrave à l'exercice de ses activités. Ces États ne peuvent adhérer qu'aux conventions qui n'impliquent pas de coopération avec ses organes. Ainsi la Commission juridique s'est-elle opposée à ce que les États non européens aient la possibilité de signer la Convention européenne des droits de l'homme. De même, le projet de révision du statut actuellement à l'étude prévoit que seuls des États européens pourront devenir membres associés⁴¹. Il avait été suggéré d'étendre ce statut, « y compris aux États non européens⁴² », mais la proposition ne fut pas retenue. La Commission juridique avait relevé que l'expression « membre associé » pouvait induire en erreur « car elle pourrait donner l'impression que le Conseil de l'Europe voudrait étendre sa sphère d'influence bien au-delà de la région traditionnelle de l'Europe⁴³ ».

Comme l'affirmait son Secrétaire général, « le Conseil de l'Europe est donc bien une organisation à vocation paneuropéenne. Toutefois ce processus d'ouverture se fait progressivement sur la base des exigences et des critères qui sont à la base de l'organisation. Nous ne sommes pas une institution des

39. DOC. 7103, *op. cit.*

40. DOC. 6629, *op. cit.*, Annexe III, §.2.

41. Adoption de l'amendement n°2 au projet de statut révisé, *Compte rendu des débats*, 44^e session, 32^e séance, 11 mai 1993, p. 980.

42. *Projet de rédaction du nouvel article 5 des statuts*, DOC. 6629, *op. cit.*, Annexe A, §.1.

43. DOC. 6629, *op. cit.*, Annexe III, §.3.

Nations Unies pour lesquelles le seul critère géographique importe, nous sommes une organisation politique fondée sur des exigences politiques et institutionnelles précises⁴⁴».

II – Des États respectueux des libertés et droits fondamentaux

Le Conseil de l'Europe repose sur deux valeurs fondamentales : la démocratie pluraliste et les droits de l'homme, même s'il est peut-être plus juste de dire que «le respect des droits de l'homme devrait former le contenu de la démocratie et non pas constituer une question distincte⁴⁵». Cet impératif idéologique est «la raison d'être du conseil de l'Europe⁴⁶», qui fit attendre à sa porte pendant des décennies les États communistes, pourtant géographiquement situés en Europe. Aujourd'hui, on prétend que «les bouleversements qui se sont produits en Europe centrale et orientale l'ont été au nom [de ces] valeurs⁴⁷». Pourtant, trois ans après la dissolution de la Fédération soviétique, les États européens de la CEI ne sont toujours pas membres de l'organisation. Ils doivent renforcer le processus de démocratisation entrepris et donner des gages de leur respect des droits de l'homme.

A — Le critère du régime démocratique

La condition selon laquelle tout membre du Conseil de l'Europe doit avoir un régime démocratique n'est qu'implicite dans le statut. Les articles 3 et 4 n'y font en effet aucunement référence. Le préambule rappelle l'attachement des États fondateurs aux principes de liberté individuelle et politique «sur lesquels se fonde toute démocratie véritable», mais c'est au chapitre V, consacré à l'Assemblée, que l'on trouvera la plus sûre confirmation de cette exigence. En effet, «l'Assemblée consultative est composée de Représentants de chaque Membre, élus par son parlement en son sein ou désignés parmi les membres du Parlement selon une procédure fixée par celui-ci⁴⁸». L'État membre doit donc être doté d'un parlement. On comprendra qu'au-delà des déclarations solennelles, il doit s'agir d'une assemblée parlementaire démocratiquement élue, caractéristique des démocraties occidentales. Ainsi, le Saint-Siège, qui «en raison de sa qualité particulière de siège de l'église catholique, n'est pas doté d'un régime démocratique⁴⁹», ne peut jouir que d'un statut d'observateur auprès du Comité des Ministres.

44. Catherine LALUMIÈRE, *op. cit.* p. 504.

45. *Intervention de M. GRZESKOWIAK, Demande d'adhésion de la république de Lituanie au Conseil de l'Europe, Compte rendu des débats, 44^e session, 31^e séance, 11 mai 1993, p. 935.*

46. Jean-Louis BURBAN, *Le Conseil de l'Europe*, Paris, PUF, 1993, p. 13

47. Catherine LALUMIÈRE, *Cadmos*, hiver 1990-1991, p. 10.

48. *Statut du Conseil de l'Europe*, Article 25 - a.

49. DOC. 6629, *op. cit.*, §.1.

Le projet de révision du statut tend à renforcer le préambule et l'article 3 en ce sens. En insérant une condition supplémentaire selon laquelle l'État membre doit reconnaître «les principes de la démocratie parlementaire pluraliste⁵⁰», le nouveau statut entérinera la pratique du Conseil de l'Europe.

Les chefs d'État et de gouvernement devaient confirmer l'importance de ces principes dans leur déclaration de Vienne du 9 octobre 1993. Ayant affirmé que l'adhésion des «démocraties d'Europe libérée de l'oppression communiste (...) est un élément central de la construction européenne», ils ont interprété les critères d'admission à la lumière de ce nouveau défi : «l'adhésion présuppose que l'État candidat ait mis ses institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'État démocratique (...) 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». Les exemples de la Lituanie et de l'Estonie illustrent les conditions auxquelles les États de la CEI devront se soumettre.

En premier lieu, un État démocratique se caractérise par des dispositions constitutionnelles consacrant la séparation des pouvoirs. Ainsi l'adhésion de la Lituanie fut-elle conditionnée par l'adoption, le 25 octobre 1992, d'une nouvelle constitution selon laquelle le président de la République serait élu au suffrage universel direct et ne serait en aucun cas membre du parlement. Le texte prévoit d'autre part l'indépendance de la magistrature à l'égard de toute institution, personne ou organisation. Selon la loi fondamentale en vigueur jusqu'à cette date, le président du Parlement était aussi le chef de l'État et les juges étaient responsables devant les organes législatifs. La Commission des questions politiques y avait vu un héritage de l'ancien régime, le principe de séparation des pouvoirs ayant longtemps été rejeté par la doctrine soviétique comme d'essence bourgeoise.

De même, à l'occasion de l'adhésion de l'Estonie les rapporteurs ont observé que les avis donnés par les experts du Conseil de l'Europe (...) «ont été pris en compte et ont débouché sur ce que l'on peut considérer comme une constitution européenne moderne, garantissant les droits fondamentaux de toute personne relevant de la juridiction de l'Estonie, (...) assurant un bon équilibre entre l'exécutif et le législatif, avec peut-être une légère insistance sur ce dernier, et sauvegardant l'indépendance du judiciaire⁵¹».

Ainsi, lors du Sommet de Vienne, les chefs d'État et de gouvernement avaient souligné la nécessité pour la Russie d'élaborer une nouvelle constitution⁵². Celle-ci fut adoptée par référendum le 12 décembre 1993. Elle renforce

50. *Compte rendu des débats*, 44^e session, 32^e séance, 19 septembre 1991, pp. 972 et 978.

51. doc. 6810, *op. cit.*, §. 23.

52. *Déclaration sur la Russie*, Vienne, 8 octobre 1993, §. 3.

les pouvoirs du président qui choisit le premier ministre et peut dissoudre la *Douma* dans deux hypothèses : si elle rejette à trois reprises la candidature qu'il propose ou si elle exprime sa défiance au gouvernement deux fois en l'espace de trois mois. Le pouvoir législatif de l'Assemblée fédérale est relativement limité. De même, le 15 mars 1994, le Conseil suprême de la Bélarus a adopté une nouvelle constitution faisant de cette république «un État de droit social démocratique unitaire». Il est précisé que «l'État s'est fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire. Les organes d'État dans les limites de leurs pouvoirs sont indépendants : ils collaborent entre eux et s'équilibrent mutuellement⁵³». La constitution lettone de 1922 remise en vigueur est également conforme aux exigences du Conseil de l'Europe. Le président de la République de Lettonie est élu par la *Saeima* dont il peut proposer la dissolution en organisant un référendum. Il désigne la personne chargée de constituer le Conseil des Ministres dont les membres sont responsables devant la *Saeima*. Enfin, la première tâche du parlement de Moldova élu en février 1994 fut également d'élaborer une nouvelle constitution, fondée sur les principes démocratiques de séparation des pouvoirs.

En Ukraine, en revanche, les observateurs du Conseil de l'Europe ont constaté «l'apparente irrésolution des dirigeants actuels face à l'introduction des réformes pour libéraliser le système. La constitution n'est qu'en état de projet et le centralisme subsiste sous de nombreuses formes⁵⁴». Or, même si d'ores et déjà le Comité des ministres a exprimé un avis *a priori* favorable à l'admission des républiques européennes de l'ex-URSS, il est peu probable que l'Ukraine puisse adhérer avant d'avoir élaboré une nouvelle constitution conforme aux valeurs démocratiques défendues par le Conseil de l'Europe et consacrant la séparation des pouvoirs.

Quant à la Russie, ses nouvelles institutions ont été jugées conformes aux exigences du Conseil de l'Europe. On pourrait cependant s'interroger sur les conditions de leur mise en place. Le 12 décembre 1993, les électeurs russes ont été appelés à élire leurs représentants à la Douma d'État et au Conseil de la fédération. Or ces deux assemblées n'étaient prévues que dans le projet de constitution soumis le même jour à référendum. Avec M. Korakas, qui a rédigé une opinion dissidente au rapport de la Commission *ad hoc* sur les élections en Russie, on pourrait y voir «un vice de forme induisant en erreur le corps électoral». Le député grec a relevé par ailleurs que le projet de constitution n'avait été tiré qu'à un million d'exemplaires pour toute la Russie, que le président Eltsine avait refusé de soumettre à référendum deux autres projets qui pourtant avaient été déposés dans les délais prévus et, enfin, que les résultats avaient été annoncés «bien avant la fermeture des urnes⁵⁵». Si son appartenance au Groupe pour la Gauche unitaire européenne⁵⁶ a fait de

53. «Constitution de la République du Bélarus», article 6.

54. *Rapport d'information sur les élections législatives en Ukraine*, doc. 7080 add. 1, 20 avril 1994.

55. Efstratios KORAKAS, *Rapport d'information sur les élections législatives en Russie ; opinion dissidente*, doc. 7038, add. 1, 4 mars 1994, pp. 15-17

56. Ex-groupe communiste.

M. Korakas un observateur particulièrement zélé, il reste que la Commission semble avoir été peu scrupuleuse quant aux conditions de ratification de la nouvelle constitution russe. Le fond semble devoir l'emporter sur la forme et le Comité des ministres s'est félicité de l'adoption d'une nouvelle constitution avant de souligner «l'importance qu'aurait la présence au sein du Conseil de l'Europe d'une Russie démocratique, aux côtés de ses voisins européens, pour la stabilité du continent⁵⁷».

On observera que, de même, seuls les ressortissants estoniens ont eu le droit de participer au référendum sur le projet de Constitution de la République d'Estonie. Le tiers de la population n'a donc pas eu la possibilité d'y participer, sans que cela fasse obstacle à l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe.

D'autre part, un État ne saurait être considéré comme démocratique en l'absence de droits reconnus aux entités locales et régionales démocratiquement élues. Ainsi, au moment de l'adhésion de la Lituanie, les rapporteurs ont partagé l'inquiétude de la minorité polonaise face à la dissolution le 4 septembre 1991 de trois conseils municipaux représentants des communautés polonaise et russe, dont celui de Vilnius. Leur avis favorable à l'adhésion de la Lituanie tient à la promesse d'une prochaine restauration de tous les droits en matière d'autonomie régionale des conseils encore placés sous contrôle gouvernemental⁵⁸.

Mais, au-delà du critère institutionnel, l'Assemblée appréciera si l'État candidat «peut être considéré comme étant une démocratie véritable et a notamment organisé des élections libres, secrètes, honnêtes et au suffrage universel, ayant conduit à la constitution d'un parlement composé de représentants de partis politiques libres de s'organiser et de s'exprimer et ayant des pouvoirs réels, et prévoit l'organisation de telles élections avec une périodicité régulière⁵⁹». Ainsi, dans ses avis favorables à l'adhésion de la Lituanie et de l'Estonie, l'Assemblée a relevé que des «élections parlementaires démocratiques au suffrage universel libre et secret» ont eu lieu sous le contrôle d'une commission *ad hoc* de l'Assemblée⁶⁰ alors qu'elle n'a fait aucune référence au caractère démocratique des institutions mises en place.

Des commissions du Conseil de l'Europe se sont rendues dans les États européens de la CEI à l'occasion des élections législatives⁶¹. En raison du boycott décidé par les autorités de Transnistrie, le compte rendu de la Commis-

57. *Communication sur les activités du Comité des Ministres*, avril-juin 1994, doc. 7108, §.1.

58. *Rapport sur la demande d'adhésion de la République de Lituanie au Conseil de l'Europe*, doc. 6787, 2 mars 1993, pp. 11 et 20.

59. DIRECTION DES DROITS DE L'HOMME, *Programme de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe aux PECO dans le domaine des droits de l'homme*, Note d'information, H(93)1, p. 51.

60. Avis n°168 (1993) relatif à la demande d'adhésion de la République de Lituanie au Conseil de l'Europe, 11 mai 1993. – Avis n°170 (1993) relatif à la demande d'adhésion de la République d'Estonie au Conseil de l'Europe, 13 mai 1993.

61. doc. 6810; doc. 6811; doc. 6908 addendum; doc. 7038 add. I; doc. 7080 add. I et add. II.

sion sur la Moldavie est le plus nuancé : les élections législatives s'y sont déroulées « dans les meilleures conditions possibles ». On notera également que le rapport sur les élections en Russie est accompagné d'une opinion dissidente de M. Korakas qui conteste leur caractère démocratique. Mais dans l'ensemble, les observateurs ont souligné en conclusion le caractère « libre et démocratique » ou « libre et équitable » des élections.

Pourtant, si des élections pluralistes ont bien été organisées dans ces États, les rapporteurs ont mis en évidence des « lacunes » ou des « imperfections » qui pour certaines touchent à la liberté et au secret du vote, voire à leur caractère universel.

En Russie, par exemple, la Commission *ad hoc* constata que « les commissions électorales de district étaient souvent désignées par les entreprises ou les institutions dominantes du district après acceptation de la préfecture ». Il fut précisé qu'il s'agissait d'une pratique traditionnelle en Russie qu'il faudrait certainement améliorer pour garantir la neutralité des commissions électorales. Le rapport sur les élections en Ukraine fait état d'incidents qui toutefois n'ont pas semblé de nature à fausser véritablement la liberté de vote dans les circonscriptions concernées. Dans l'une d'entre elles, le président du conseil local aurait diffusé un feuillet spécial d'information mentionnant la présence au bureau de vote d'observateurs du parti au pouvoir. Cela avait été considéré comme une manœuvre d'intimidation.

Les observateurs rapportent en outre que le secret du vote n'a pas toujours été assuré. « L'isoloir ne fait pas partie de la tradition russe » aussi la délégation du Conseil de l'Europe a-t-elle pu observer que, parfois, plusieurs personnes étaient présentes dans un même isoloir ou se consultaient mutuellement. Ainsi plusieurs cas de votes en groupes ont été constatés en Russie, en Ukraine et en Moldova, plus rarement en Estonie. Il fut relevé que la complexité des modes de scrutin a pu dérouter de nombreux électeurs. En Ukraine en particulier, les observateurs ont tout d'abord pensé que « la loi électorale avait été conçue pour être inapplicable ». À cela s'ajoutent quelques irrégularités quant à la méthode de dépouillement utilisée et à la liberté d'expression des candidats.

Plus grave, seules les personnes reconnues comme citoyen de la République de Lettonie ont pu participer à l'élection du parlement. En d'autres termes, comme en Estonie, une bonne partie de la population est privée du droit de vote. Le rapporteur pour l'Estonie a pourtant estimé que, « étant donné les circonstances historiques et le droit légitime des Estoniens de disposer de leur territoire (et le fait que la première législature du Parlement élu en 1992 ne durera que trois ans au lieu de quatre), l'exclusion de la majeure partie de la minorité non estonienne du référendum sur la Constitution et des premières élections parlementaires et présidentielles, tout en étant en soi une faute du point de vue démocratique, n'est pas une raison suffisante pour refuser à l'Estonie le droit d'adhérer au Conseil de l'Europe⁶² ».

62. DOC. 6810, *op. cit.*, §. 40.

Dans leur ensemble, les commissions *ad hoc* ont jugé que ces infractions, qualifiées de mineures, étaient à mettre sur le compte des traditions électorales soviétiques. Certes les rapporteurs indiquent les améliorations qu'il serait souhaitable d'apporter aux lois électorales de ces États et l'Assemblée exige la tenue d'élections sous son contrôle, avec une périodicité régulière. Le Conseil de l'Europe reste attentif aux progrès de ces États sur la voie de la démocratie. Mais, comme le montrent les précédents lituanien et estonien, les «imperfections» constatées ne sont pas de nature à empêcher l'admission de ces États au Conseil de l'Europe. Dans son rapport sur la Lituanie, M. Banks constatait en effet que «contrairement à Athéna qui sortit tout armée de la tête de Zeus, les pays d'Europe centrale et orientale récemment libérés ne sont pas apparus parmi nous d'emblée dotés des attributs de la démocratie. Après tout, il existe des problèmes parmi les démocraties bien établies d'Europe⁶³».

Conformément aux termes de l'article 3 du statut, c'est donc la sincérité dans l'organisation des élections qui sera recherchée : les États membres s'engagent à collaborer sincèrement et activement aux buts de l'Organisation. «L'observation d'élections a [en effet] pour principal objectif de découvrir les pratiques irrégulières délibérées, généralisées ou préméditées⁶⁴.» Les quelques «imperfections» constatées ne sont pas de nature à empêcher l'admission au Conseil de l'Europe si elles ont été perpétrées de bonne foi et dans la mesure où ces États devront prendre l'engagement d'y remédier.

En revanche, conformément à la Déclaration de Vienne, l'Assemblée et le Comité des Ministres attachent une attention particulière au respect des principes du droit international. Un nouveau critère d'adhésion semble s'être imposé avec l'effondrement de l'empire soviétique : un État démocratique est pacifique. Le projet de statut révisé a d'ailleurs été amendé de façon à ce que le nouveau paragraphe 7 du préambule fasse référence aux liens toujours plus étroits entre les États membres, «garantissant ainsi la paix, la sécurité et la stabilité démocratique du continent⁶⁵».

Le respect du principe de non recours à la force est exigé des États membres mais aussi des invités spéciaux. En vertu de l'article 55 bis du règlement de l'Assemblée, ce statut peut être accordé aux États qui ont signé l'Acte Final d'Helsinki, la Charte de Paris pour une nouvelle Europe et accepté les autres instruments adoptés au cours des conférences de la CSCE⁶⁶. Ainsi l'Assemblée a-t-elle rappelé que l'Arménie avait demandé le statut d'invité spécial pour exiger le retrait immédiat et inconditionnel des forces d'Azerbaïdjan, conformément à la résolution 853 du Conseil de sécurité des Nations Unies. De même, elle estima devoir en appeler à la Géorgie, elle aussi désireuse d'obtenir ce statut, pour qu'elle accepte des négociations de paix⁶⁷.

63. Rapport de M. BANKS, *Compte rendu des débats*, 44^e session, 31^e séance, 11 mai 1993, p. 925.

64. DOC. 7038, ad. I, *op. cit.*

65. Adoption de l'amendement n°25, *Compte rendu des débats*, 44^e session, 32^e séance, mardi 11 mai 1993, p. 978.

66. Ils doivent en outre avoir signé et ratifié les deux Pactes des Nations Unies du 16 décembre 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels.

67. Rapport sur des événements politiques récents, DOC. 6917, 27 septembre 1993, p. 2

Ainsi, à défaut de précision dans le statut, la notion d'État démocratique a dû se préciser avec l'effondrement du monde communiste. Pour être admis parmi les démocraties européennes, les États de l'ex-URSS devront avoir adopté une constitution consacrant la séparation des pouvoirs, organiser avec une périodicité régulière des élections libres et pluralistes, s'être dotés d'une législation assurant la représentation de la population au niveau local et se conformer aux dispositions du droit international en matière de résolution pacifique des conflits. Or si la Russie remplit ces trois premières conditions, de nombreux observateurs s'inquiètent de sa politique étrangère. L'adhésion de l'Ukraine se heurte encore à l'absence d'institutions démocratiques régulièrement mises en place. Quant à la Lettonie, elle devra adopter une législation conforme aux exigences du Conseil en matière de démocratie locale.

En outre, comme le souligne le secrétaire général du Conseil de l'Europe, «la démocratie ne peut se réduire au simple dépôt d'un bulletin de vote dans une urne une fois tous les cinq ou six ans. La démocratie c'est l'action de tous les instants de citoyens qui ont des droits à faire valoir vis-à-vis de l'autorité publique⁶⁸».

B — Le critère du respect des droits de l'homme

Lorsqu'un État demande à adhérer au Conseil de l'Europe, c'est en effet à la question des droits de l'homme que l'on attache le plus d'importance. L'admission est soumise à la condition impérative de leur respect, les termes du statut laissant ici peu de place à l'interprétation : «tout Membre du Conseil de l'Europe (...) reconnaît le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales». Cependant, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne peut être ouverte à l'adhésion des États non membres du Conseil de l'Europe : d'une part, ces États ne siègent ni à la Cour ou à la Commission, ni au Comité des ministres. D'autre part, la seule sanction prévue par la Convention contre un État jugé coupable de violation des droits de l'homme est, en dernier recours, l'exclusion du Conseil de l'Europe. Or, par définition, cette possibilité n'existerait pas dans le cas d'un État non membre⁶⁹.

Avoir ratifié la Convention européenne des droits de l'homme n'est donc pas une condition d'adhésion. En revanche, les candidats doivent s'engager à le faire dans les plus brefs délais. Le projet de statut révisé qui prévoit de compléter l'article 4 en ce sens ne fait qu'entériner la pratique suivie depuis la réadmission de la Grèce en 1974. On observera qu'il s'agit de la seule condition

68. Catherine LALUMIÈRE, «Vers un Conseil paneuropéen», *op. cit.*, p. 504. DOC. 6629, *op. cit.*, §.1.

69. «Par contre, l'ouverture à la signature de la Convention pour la prévention de la torture et de la Charte sociale serait envisageable, mais elle prendrait sans doute beaucoup de temps». (*Rapport relatif à l'accès d'États européens non membres aux institutions fonctionnant dans le cadre de certaines conventions du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme*, DOC. 6585, 24 mars 1992, p. 5)

figurant expressément dans les résolutions par lesquelles le Comité des Ministres a invité la Lituanie et l'Estonie à devenir membre⁷⁰.

Les commissions de l'Assemblée tiennent compte non seulement de la législation en vigueur dans l'État candidat mais aussi de sa pratique et de ses engagements. Elles vérifient qu'il prend note en l'approuvant de la jurisprudence de la Cour et de la Commission et pourront prendre en considération le fait qu'il est prêt à adhérer à un plus grand nombre d'instruments juridiques du Conseil de l'Europe, s'engage à respecter un calendrier d'étapes nouvelles en vue de s'intégrer à l'espace juridique de l'organisation et a accepté avant l'adhésion le mécanisme transitoire pour la protection des droits de l'homme dans les États non membres. En particulier, elles seront attentives au fait que le candidat est disposé à signer la CEDH et, le cas échéant, ses protocoles additionnels avec un minimum de réserves (y compris l'acceptation des dispositions facultatives des articles 25 et 46)⁷¹.

Concrètement, l'admission de la Hongrie, premier des anciens membres du « bloc de l'Est » à demander son adhésion, a donné l'occasion de préciser les critères qui seront retenus pour l'examen de toutes les candidatures ultérieures⁷². Il est apparu nécessaire de vérifier si les droits fondamentaux suivants sont sauvegardés dans le pays concerné : le droit de chaque individu à la vie, la liberté et la sûreté ; le droit à un procès équitable ; le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance ; le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; le droit à la liberté d'expression ; le droit à la liberté de réunion et d'association, y compris le droit de fonder des syndicats ; le droit de se marier et de fonder une famille ; le droit de propriété ; le droit à la libre circulation et la liberté de choisir son domicile ; le droit de quitter un pays, y compris son propre pays⁷³.

Pour ménager les susceptibilités, les organes du Conseil de l'Europe restent discrets sur les atteintes aux droits de l'homme dans les États candidats⁷⁴, toutefois il ressort des rapports sur la Lituanie et l'Estonie qu'une attention particulière est portée à l'organisation du système judiciaire ainsi qu'aux droits des minorités. Ces questions sont particulièrement sensibles dans les républiques issues de l'ex-Urss.

Ces États se trouvent en effet dans une situation transitoire dans laquelle les anciennes lois soviétiques ne peuvent plus s'appliquer tandis que les nouvelles lois n'existent pas encore. Le code pénal et le code civil nécessitent l'un et l'autre une refonte complète. Or le manque de spécialistes entrave le

70. Rés. (93) 24 et Rés. (93) 23.

71. DIRECTION DES DROITS DE L'HOMME, *Programme de coopération et d'assistance aux PECO*, Note d'information H (93) 1, p. 50.

72. DOC. 6288. (Introduction, §. 1.2.)

73. DOC. 6288, *op. cit.*, §. 6.

74. Le *Rapport sur le droit lituanien et les normes internationales en matière de droits de l'homme* de la Commission *ad hoc* des relations avec l'Europe de l'Est (16 janvier 1992) ne peut pas être communiqué.

déroulement de l'opération qui demandera plusieurs années. La question de la peine capitale, en particulier, fut soulevée à propos de l'adhésion de la Lituanie et de l'Estonie et devrait l'être à nouveau dans le cas des États de la CEI. Il n'est cependant pas exigé des candidats qu'ils aient renoncé à la peine de mort avant leur admission, ni même qu'ils en aient exprimé la volonté. Ainsi la Lituanie a-t-elle pu devenir membre de plein droit, alors que ses autorités s'opposaient à son abolition parce que la criminalité était en augmentation et que l'opinion publique n'était pas prête non plus à faire le pas. La Lituanie n'a d'ailleurs pas signé le protocole n°6 à la Convention européenne sur les droits de l'homme.

Cependant, une simple déclaration en ce sens sera considérée comme un gage de bonne volonté de nature à permettre l'adhésion et sera interprétée par la suite comme un véritable engagement. Le cas de l'Estonie est à cet égard exemplaire. Conformément à la directive n°488 (1993), la Commission des questions juridiques a rendu un rapport sur le respect de ses engagements. Elle constate que l'*exposé des motifs* de l'avis n°170 relatif à sa demande d'adhésion «fait référence (...) à l'assurance donnée par le président d'Estonie, dès sa prise de fonction, qu'aucune exécution n'aurait lieu tant qu'il serait président et que l'Estonie abolirait la peine de mort le plus tôt possible⁷⁵». Dès lors la République d'Estonie est considérée comme tenue par la déclaration de son Président.

Toutefois, les commissions de l'Assemblée font preuve de souplesse dans l'appréciation du «délai raisonnable» pour sa mise en œuvre. Ainsi, un an après son adhésion, l'Estonie n'avait pas aboli la peine de mort et n'avait pas ratifié le protocole n°6.

Par ailleurs, avec la dissolution du «bloc soviétique», la question des minorités est devenue un problème central pour le Conseil de l'Europe. Ainsi, bien que le critère ne figure pas expressément dans son statut ou dans la Convention des droits de l'homme, il semble que le respect des droits des minorités soit devenu une condition impérative de l'adhésion. Selon les termes de la Déclaration de Vienne, il doit rester un élément déterminant dans l'appréciation de toute candidature.

En effet, c'est uniquement parce qu'elle n'a pas été capable de clarifier sa politique en matière de nationalité que la Lettonie n'est toujours pas membre du Conseil de l'Europe. Elle ne s'est pas encore dotée d'un dispositif législatif réglementant la citoyenneté, le statut des étrangers ou les élections locales. Plus grave, le projet de loi sur le renouvellement des citoyens de la République exclut de la citoyenneté lettone toutes les personnes qui sont arrivées dans la république depuis 1940, soit 48 % de la population. Or par ailleurs, «la Lettonie respecte les conditions nécessaires pour être membre du Conseil de l'Europe⁷⁶».

75. *Rapport d'information sur le respect des engagements pris par les nouveaux États membres*, doc. 7080 add. IV, 31 mai 1994, p. 7.

76. *Rapport d'information sur les élections en Lettonie*, doc. 6908 add., 10 septembre 1993

De même, l'un des principaux problèmes de l'Estonie indépendante était la présence sur son territoire d'une minorité russe importante qui, avec les Ukrainiens et les Bélarusses, représentaient près de 38 % de la population du pays⁷⁷. C'est la raison pour laquelle, dans son avis n°170 (1993), l'Assemblée a déclaré qu'elle espérait voir l'Estonie fonder sa politique en matière de protection des minorités sur les principes définis dans la recommandation 1201(1993). Ce n'est qu'au prix de cet engagement que l'Estonie a pu devenir membre du Conseil de l'Europe.

On notera enfin que l'adhésion précoce et non controversée de la Lituanie tient en grande partie à sa réalité démographique. La proportion de Lituaniens dans la population du pays avoisine 80 %.

Le critère du respect des droits des minorités reste sans doute le principal obstacle à l'adhésion des républiques européennes de l'ex-Urss. Mais si la Déclaration de Vienne constitue un compromis entre ceux qui abordent cette question en termes de droits de l'homme et ceux qui l'envisagent sous l'angle de la protection des droits collectifs, il n'y a pas d'accord sur la définition même de la notion de «minorité nationale.» Comme le souligne Daniel Colard, ouvrir une telle boîte de Pandore peut réserver bien des surprises, d'où la nécessité d'avancer empiriquement et avec la plus grande prudence⁷⁸.

Pour l'heure, la Déclaration de Vienne invite les États à «assurer le respect des principes qui sont à la base de notre tradition européenne commune : l'égalité devant la loi, la non-discrimination, l'égalité des chances, les droits d'association et de réunion ainsi que la participation active à la vie publique». Concession des Britanniques et des Français aux Allemands, il est précisé que «les États devraient créer des conditions de nature à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de développer leur culture tout en préservant leur religion, leurs traditions et leurs coutumes. Ces personnes doivent pouvoir utiliser leur langue en privé comme en public et devraient pouvoir le faire, sous certaines conditions, dans leurs relations avec les autorités publiques⁷⁹».

Même en l'absence d'une définition commune du concept de minorité nationale ces principes devraient servir de guide dans l'appréciation de toute nouvelle candidature. L'État candidat à l'adhésion devra avoir clarifié sa politique des nationalités et s'être doté d'une législation consacrant les droits énumérés dans la déclaration. Mais les Commissions de l'Assemblée feront preuve de la plus extrême prudence dans l'appréciation concrète de leur mise en œuvre, de façon à ne pas engendrer de doutes sur l'intégrité de ces États et sur l'intangibilité de leurs frontières. Nous l'avons vu, dans leurs différents rapports publics sur les États de la CEI, elles décrivent des situations de conflits ethniques sans se prononcer sur les conclusions qu'il convient d'en tirer.

77. DOC. 6610, §. 32.

78. Daniel COLARD, «Le Conseil de l'Europe et le nouvel ordre paneuropéen», *Défense nationale*, avril 1994.

79. Déclaration de Vienne, Annexe II, *Textes adoptés au sommet du Conseil de l'Europe - Vienne*, 8 et 9 octobre 1993., AS/Inf (93) 4.

Le Conseil de l'Europe réunit aujourd'hui 32 membres auxquels devraient prochainement s'ajouter, la Russie, la Lettonie, l'Ukraine, la Bélarus, la Moldova et, à terme, les États du Caucase. Il a vu dans son élargissement le moyen de faire la preuve de son utilité et de son efficacité si souvent contestées. Soucieux de se défaire de sa réputation de «coquille vide», il a dû arbitrer entre sa volonté de ne pas abaisser ses critères et son ambition d'ouverture, tout en restant soumis aux contraintes de la diplomatie. Dès lors, il a su jouer des dispositions de son statut à la fois pour ménager les susceptibilités de l'Union soviétique et pour affirmer sa propre spécificité. Ainsi le Conseil de l'Europe a-t-il choisi la voie de la prudence, caractéristique des organisations qui se veulent efficaces. Il attend des États candidats la preuve de leur aptitude à se conformer aux exigences de son statut.