

JAAC 54.51

Conseil de l'Europe, rapport présenté par le Président de la Confédération helvétique à la Conférence des Ministres européens de la justice qui s'est tenue à Istanbul du 5 au 7 juin 1990

Le patrimoine juridique du Conseil de l'Europe: son rôle dans le rapprochement avec les pays de l'Europe de l'Est.

Droits de l'homme, démocratie pluraliste, prééminence du droit, oeuvre conventionnelle du Conseil de l'Europe.

Das Rechtsvermögen des Europarates: seine Rolle bei der Annäherung mit den osteuropäischen Staaten.

Menschenrechte, pluralistische Demokratie, Vorrang des Rechts, Staatsvertragswerk des Europarates.

Il patrimonio giuridico del Consiglio d'Europa: il suo ruolo nel ravvicinamento con i Paesi dell'Europa dell'Est.

Diritti dell'uomo, democrazia pluralista, preminenza del diritto, trattati internazionali del Consiglio d'Europa.

1. Introduction

Dans son avis du 1^{er} février 1989 sur la demande d'adhésion de la Finlande au Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire se félicitait du fait qu'avec l'adhésion de ce 23^{ème} membre du Conseil de l'Europe, «la composition de ce dernier et l'espace démocratique européen deviendront pour la première fois identiques»[1].

Qui pouvait imaginer que 16 mois après cette déclaration, il soit désormais possible de rêver à un espace démocratique européen regroupant une trentaine d'Etats et surmontant du même coup le clivage politique qui divisait l'Europe depuis 1945?

Les perspectives qui s'ouvrent à la coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et les pays de l'Europe centrale et orientale sont, en ce début de l'année 1990, objectivement extraordinaires.

L'objet à la fois limité et ambitieux du présent rapport sera d'esquisser dans quelle mesure le patrimoine juridique du Conseil de l'Europe pourrait favoriser la relève de ce défi historique.

Il ne saurait évidemment être question d'analyser l'ensemble des instruments juridiques élaborés pendant 40 ans sous l'égide du Conseil de l'Europe[2].

Il s'agira bien davantage de *tracer quelques perspectives*, en mettant en particulier l'accent sur les trois piliers qui sont à l'origine de la fondation du Conseil de l'Europe: la *démocratie pluraliste*, la *prééminence du droit* et le *respect des droits de l'homme*. C'est en effet cette triade de principes complémentaires et indissociables qui fait l'originalité d'un patrimoine commun auquel les Etats membres du Conseil de l'Europe se sont dit, dans le préambule du Statut de Londres du 5 mai 1949, «inébranlablement attachés».

Les valeurs spirituelles et morales qui sont à la base du Conseil de l'Europe reflètent une certaine conception de l'homme au sein de la société: l'individu n'est pas au service de l'Etat, c'est l'Etat qui est au service de l'individu.

2. Méthode

Le pluralisme politique et culturel paneuropéen invite les Etats d'Europe occidentale à faire preuve, dans cette entreprise, de modestie. Ces derniers sont bien placés pour savoir qu'en matière de démocratie comme en matière de droits de l'homme, il n'y a jamais d'acquis définitif. Pour chacun de nos Etats, la démocratie, la prééminence du droit et des droits de l'homme représentent des défis permanents, parfois difficiles à relever, mais qui constituent le fondement de nos sociétés.

Les questions concrètes qui se posent à nous, il conviendra de les aborder dans une relation de partenaires égaux. La mission du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres consistera à accompagner les pays de l'Est dans leur propre cheminement vers la démocratie, en faisant bénéficier ceux-ci de nos expériences et du savoir-faire du Conseil de l'Europe.

Le processus qui va débiter ne sera pas à sens unique: les Etats membres du Conseil de l'Europe se félicitent de l'occasion que leur donnent les futurs membres de l'Organisation de retrouver l'essence même des idéaux qui les

ont eux-mêmes rapprochés. C'est dire que cette quête et reconquête commune de ce qui fait l'unité culturelle et politique de l'Europe est moins un apport unilatéral que, en dernière analyse, une fécondation réciproque de ce qu'il y a de meilleur et de plus fondamental dans chacune de nos sociétés européennes.

3. L'apport des droits de l'homme

Les droits de l'homme doivent imprégner tout l'ordre juridique des Etats membres. Ils en sont la justification essentielle. Il convient donc d'y consacrer les premiers développements du présent rapport.

Dans la perspective, riche d'espérances, de la prochaine ratification de la CEDH par certains pays de l'Est européen, il paraît utile de rappeler ci-après quelques-unes des «balises» les plus importantes de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme, tout en soulignant que cette jurisprudence conserve toute son actualité pour les Etats membres actuels du Conseil de l'Europe, car elle représente peut-être l'aspect le plus essentiel de leur patrimoine juridique commun:

- la Commission a souligné que les Etats parties à la CEDH n'ont pas voulu «se concéder des droits et obligations réciproques utiles à la poursuite de leurs intérêts nationaux respectifs, mais (...) instaurer un *ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe*, afin de sauvegarder leur patrimoine commun de traditions politiques, d'idéaux, de liberté et de prééminence du droit (cf. Requête N° 788/50, *Autriche c/Italie*, Rec. 7, p. 23, 41). Les obligations souscrites par les Etats ont essentiellement un caractère objectif«qui apparaît notamment dans le mécanisme de contrôle érigé dans la CEDH. Ce dernier repose sur le concept d'une garantie collective, par les Etats contractants, des droits et libertés définis dans la CEDH (loc. cit., p. 42)»^[3];
- la *prééminence du droit*, «l'un des principes sous-jacents à la Convention, (...) veut qu'une immixtion des autorités dans le droit d'un individu puisse subir un contrôle efficace»^[4];
- le but de la CEDH «consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais *concrets et effectifs*»^[5];
- de surcroît, si la CEDH énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social: «*nulle cloison étanche*» ne sépare la sphère des droits économiques et sociaux des droits civils et politiques garantis par la Convention^[6];
- le caractère fondamental du *droit à la vie*, protégé par l'art. 2 CEDH, a été encore renforcé par le Protocole additionnel N° 6 à la CEDH, conclu à Strasbourg en 1983, concernant l'abolition *de la peine de mort en temps de paix*, instrument qui concrétise, entre les Etats membres du Conseil de l'Europe qui l'ont ratifié, une «tendance générale en faveur de l'abolition de la peine de mort»^[7];
- la CEDH «prohibe en termes absolus la *torture* et les *peines ou traitements inhumains ou dégradants*, quels que soient les agissements de la victime. L'art. 3 ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des

clauses normatives de la CEDH et des Protocoles N^{os} 1 et 4, et d'après l'art. 15 § 2, il ne souffre *nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation*»^[8];

- l'art. 5 CEDH, qui garantit le *droit à la liberté et à la sûreté*, «veut assurer que nul ne soit arbitrairement dépouillé de sa liberté»^[9]; cette disposition détaillée, qui énumère les six cas légaux de privation de liberté admis par la CEDH, est *d'interprétation stricte*. La Cour a souligné que l'art. 5 § 1 dresse une «liste limitative d'exceptions appelant une interprétation étroite»^[10];

- pour la Cour, l'art. 5 CEDH «consacre un droit fondamental de l'homme, la *protection de l'individu contre les attaques arbitraires de l'État à sa liberté* (...). Le contrôle judiciaire de pareille ingérence de l'exécutif constitue un élément essentiel de la garantie de l'art. 5 § 3, conçu pour réduire au minimum le risque d'arbitraire. Il va de pair avec la prééminence du droit, l'un des <principes fondamentaux> d'une <société démocratique>, auquel <se réfère expressément le préambule de la Convention>»^[11];

- à propos de l'art. 6 CEDH, qui consacre le *droit à un procès équitable*, la Cour a souligné dans de nombreux arrêts «la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique au sens de la convention»^[12];

- à propos de la *protection de la vie privée*, inscrite à l'art. 8 CEDH, la Cour a souligné les limites strictes auxquelles sont assujetties les mesures de surveillance secrètes des personnes soumises à la juridiction des Etats contractants. Elle a notamment affirmé: «caractéristique de l'Etat policier, le pouvoir de surveiller en secret les citoyens n'est tolérable d'après la Convention que dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde des institutions démocratiques»^[13];

- la Cour estime qu'il est «en principe souhaitable que le *contrôle* soit *confiée à un juge* en un domaine où les abus sont potentiellement si aisés dans les cas individuels et pourraient entraîner des conséquences préjudiciables pour la société démocratique tout entière»^[14];

- dans le contexte de la *liberté d'expression*, reconnue par l'art. 10 CEDH, la Cour a souligné que «la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels (d'une société démocratique), l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. (...) elle vaut non seulement pour les <informations> ou <idées> accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le *pluralisme*, la *tolérance* et l'esprit *d'ouverture* sans lesquels il n'est pas de <société démocratique>»^[15];

- dans ce même contexte, la Cour a mis en évidence que «la *liberté de la presse* fournit à l'opinion publique l'un des meilleurs moyens de connaître et de juger les idées et attitudes des dirigeants. Plus généralement, le libre jeu des débats politiques se trouve au cœur même de la notion de la société démocratique, qui domine la Convention tout entière»^[16];

- à propos de la *liberté de réunion et d'association*, reconnue par l'art. 11 CEDH, la Commission a souligné que le droit de réunion pacifique consacré par cette disposition «est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société»^[17];

- selon la Cour, «*pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une <société démocratique> (...). Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité; elle commande un équilibre qui assure aux *minorités* un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante*»^[18];

- rappelons aussi l'importance fondamentale de l'*art. 15 CEDH*, qui, même en cas de guerre ou de danger public menaçant la vie de la nation, n'autorise aucune dérogation des parties contractantes à la CEDH portant sur l'*art. 2* (droit à la vie) «sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre»; sur l'*art. 3* (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants); sur l'*art. 4* (interdiction du travail forcé et obligatoire); et sur l'*art. 7* (principe de la légalité des peines et de la non-rétroactivité du droit pénal).

Mais l'affirmation des principes ne suffit pas. Toutes ces garanties seraient illusoires si elles n'étaient pas mises en oeuvre par un *mécanisme de contrôle efficace au niveau européen*. C'est le lieu de rappeler l'importance et l'originalité du mécanisme international de contrôle institué par la CEDH, avec ses deux éléments-clé que sont la reconnaissance du *droit de requête individuel devant la Commission* (art. 25 CEDH) et la reconnaissance de la *juridiction obligatoire de la Cour* (art. 46 CEDH). Le fait qu'actuellement, tous les Etats parties à la CEDH ont reconnu ces deux instruments autorise à voir en ces derniers des *éléments constitutifs* d'un ordre public européen en matière de droits de l'homme et, à ce titre, des éléments centraux du patrimoine juridique du Conseil de l'Europe. Ce patrimoine n'est d'ailleurs pas un patrimoine statique: comme la Cour l'a relevé, la CEDH est un «*instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles*»^[19].

4. L'apport de la démocratie pluraliste

Le terme de démocratie est hélas souvent galvaudé. C'est sans doute la raison pour laquelle le Statut du Conseil de l'Europe précise, en son préambule, que les principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit fondent «*toute démocratie véritable*».

Dans sa *Résolution 800 (1983) relative aux principes de la démocratie*, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a noté que «la notion de démocratie, qui dérive de la croyance à la dignité inaliénable et à la valeur égale de tous les êtres humains, signifie que le citoyen doit se voir reconnaître la possibilité d'influer, par une participation volontaire, sur la vie sociale et professionnelle aussi bien que politique, dans un esprit de solidarité, et que le principe démocratique a également des conséquences pour les relations internationales»^[20]. Ce texte très substantiel rappelle que sous l'angle de la vie politique et institutionnelle, la notion de démocratie exige des *élections pluralistes* en tant que «noyau irremplaçable de la vie politique démocratique» et précise que ces élections libres doivent avoir lieu «au *vote secret* et au *suffrage universel*, à des intervalles raisonnables, pour la constitution de parlements jouissant d'un haut degré de souveraineté et composés de représentants de *partis politiques libres de s'organiser et de s'exprimer*»^[21].

Dans la perspective du présent rapport, on soulignera que la Résolution précitée 800 (1983) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'efforce de dégager ce qu'elle appelle les «normes juridiques de la démocratie».

Ces normes juridiques sont les suivantes[22]:

- la démocratie est le gouvernement du peuple par le peuple;
- la prééminence du droit et la séparation des pouvoirs en sont des principes essentiels;
- dans un régime démocratique, la règle de droit régit le fonctionnement du gouvernement et de l'administration;
- elle confère aux juges le pouvoir de contrôler si l'administration s'est soumise à cette règle;
- il appartient au régime démocratique d'établir un juste équilibre entre l'efficacité de l'action du gouvernement ainsi que de l'administration et la sauvegarde des droits et libertés des citoyens;
- un régime démocratique doit être capable de maintenir un équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de chaque individu, tels qu'ils ont trouvé leur expression dans la CEDH;
- cela implique le respect des droits de la minorité par la majorité;
- tout en sauvegardant les droits civils et politiques, le régime démocratique doit s'attacher à assurer aux citoyens le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux;
- il doit également faire preuve d'esprit d'ouverture en faveur de nouvelles dispositions plus protectrices des droits de l'homme;
- face à des situations de crise ou un état d'exception, il doit employer tous les moyens relevant du droit commun avant de recourir à des mesures dérogatoires;
- s'il doit se résoudre à cette extrémité, cela ne doit être que dans la stricte mesure où la situation l'exige;
- en aucun cas, le régime démocratique ne doit porter atteinte au noyau dur des droits de l'homme (voir l'art. 15 CEDH précité).

De nombreux instruments juridiques élaborés sous l'égide du Conseil de l'Europe ne sont, en dernière analyse, que la concrétisation spécifique des éléments juridiques de la démocratie qui viennent d'être rappelés. Dans ce contexte, on relèvera l'intérêt central que représente l'art. 3 du Protocole additionnel à la CEDH, relatif aux élections libres au scrutin secret, ainsi que le projet de Charte des langues régionales et minoritaires dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Si l'affirmation de ces principes est relativement aisée, leur mise en oeuvre effective, dans des régimes «*véritablement* démocratiques», représente un défi sans cesse renouvelé, y compris pour ceux des Etats qui ont, au moment de leur entrée au sein du Conseil de l'Europe, rempli les conditions d'adhésion à l'Organisation.

5. L'apport de la prééminence du droit

Dans un rapport adopté en 1984, la Commission européenne des droits de l'homme a souligné «*l'importance cardinale attachée à la sauvegarde de la prééminence du droit*»^[23].

D'une jurisprudence jusqu'ici encore pointilliste, on peut estimer que ce concept fondamental recouvre, dans le droit interne de chacun de nos Etats européens, une série d'exigences fondamentales:

- le *principe de la légalité*, qui domine les art. 8, 9, 10 et 11 CEDH, en exigeant que les ingérences de l'Etat dans les droits fondamentaux soient «prévues par la loi»;
- le *droit à une bonne administration de la justice*, dont la Cour a dit un jour qu'elle «sert les intérêts de la collectivité tout entière» et «exige la collaboration d'un public éclairé»^[24];
- la *garantie d'un procès équitable*;
- l'accès à un *tribunal*, car «la prééminence du droit ne se conçoit pas sans la possibilité d'accéder aux tribunaux»^[25];
- le droit à la *publicité du procès*, qui «protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public» et qui contribue ainsi «à préserver la confiance [de toute société démocratique] dans les cours et tribunaux»^[26];
- le principe de l'impartialité *du juge*, qui est lui aussi essentiel^[27];
- et enfin le principe de la *proportionnalité*, qui est sans doute lui aussi inhérent à tout Etat de droit et qui se reflète dans l'expression «mesure(s) nécessaire(s) dans une société démocratique» contenue aux § 2 des art. 8 à 11 CEDH.

Toute une série d'instruments juridiques du Conseil de l'Europe ont concrétisé le principe de la prééminence du droit que l'on vient d'évoquer. C'est le lieu de rendre ici hommage aux travaux extrêmement riches du Comité directeur de coopération juridique (CDCJ) et du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) du Conseil de l'Europe^[28]. Ces deux comités directeurs ont élaboré des résolutions et recommandations adressées aux Etats membres du Conseil de l'Europe portant notamment:

- sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration^[29];
- sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique^[30];
- sur l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration^[31];
- sur les moyens de faciliter l'accès à la justice^[32];
- sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques^[33];

- sur les principes de procédure civile propres à améliorer le fonctionnement de la justice^[34];
- sur certaines mesures visant à prévenir et à réduire la surcharge de travail des tribunaux^[35];
- sur la protection juridictionnelle provisoire en matière administrative^[36];
- sur l'harmonisation des procédures nationales en matière civile^[37];
- sur les critères à suivre dans la procédure de jugement en l'absence du prévenu^[38];
- sur certaines mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté^[39];
- sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale^[40];
- sur la simplification de la justice pénale^[41];
- sur l'organisation de la prévention de la criminalité^[42].

La notion de prééminence du droit n'a cependant pas seulement une acception étatique. Il n'est en effet plus concevable, aujourd'hui, d'imaginer l'ordre juridique interne détaché de son contexte international, européen ou universel. Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance cruciale que revêt désormais la présence, au sein des ordres juridiques nationaux, de ce qu'on a justement appelé les «*structures d'accueil*» nationales du droit international. On observe en effet, dans les Etats, des conceptions extrêmement contrastées des dispositions constitutionnelles qui régissent, chez chacun d'eux, les rapports entre le droit international et le droit interne.

Comme l'a à juste titre relevé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation 1112 (1989) relative à la coopération Est-Ouest à la fin du 20^{ème} siècle (politique générale du Conseil de l'Europe), *l'acceptation de la prééminence du droit international sur le droit interne* est l'un des éléments cardinaux qui président à l'instauration de véritables Etats de droit.

Mais la reconnaissance inconditionnelle de la primauté du droit international sur le droit interne - antérieur ou postérieur - ne suffit pas. Aujourd'hui, les traités internationaux ne régissent plus seulement les rapports juridiques *entre Etats*. Le plus souvent, ils visent à s'appliquer directement *dans les rapports juridiques des individus* qui relèvent de la juridiction de ces Etats. Or le moyen par excellence de faire pénétrer le droit international dans la sphère juridique des justiciables est de reconnaître aux règles internationales qui s'y prêtent un *effet direct*, c'est-à-dire le droit pour l'individu de s'en prévaloir devant le juge interne, le cas échéant en écartant la règle interne contraire.

En Europe, l'impact sans précédent du droit des Communautés européennes tient incontestablement aux trois piliers sur lesquels il est fondé: la reconnaissance de la primauté du droit communautaire sur le droit interne contraire; la reconnaissance de l'effet direct de ce droit; et enfin l'intégration de ce droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux. Au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, les situations sont encore très diverses en ce qui concerne les rapports entre le droit européen élaboré sous l'égide de l'Organisation et le droit interne, ce qui se traduit par l'impact à certains

égards très différent qu'ont, dans les ordres juridiques nationaux respectifs, des instruments tels que la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme a fait allusion à la situation de départ plus favorable dans laquelle se trouvent les Etats qui ont *incorporé* le droit international dans le droit interne^[43]. On note à cet égard que se manifeste aujourd'hui une tendance réjouissante à l'incorporation de la CEDH dans le droit interne des Etats dualistes.

Le patrimoine juridique du Conseil de l'Europe comprend d'ailleurs toute une série d'instruments - conventions, recommandations, résolutions - qui expriment l'importance de l'apport *du droit international* au patrimoine juridique du Conseil de l'Europe. On citera, parmi les instruments conventionnels:

- la Convention européenne pour le règlement pacifique des différends de 1957^[44];
- la Convention européenne sur l'immunité des Etats et son Protocole additionnel, de 1972^[45];
- la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non-gouvernementales de 1986^[46].

Un survol même sommaire du droit du Conseil de l'Europe ne saurait se limiter aux instruments - aussi importants fussent-ils - cités ci-dessus. On sait que le but du Conseil de l'Europe, qui consiste, aux termes de l'art. 1^{er}, let. b du Statut de Londres de 1949, à examiner des «*questions d'intérêt commun*» dans les domaines «*économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif*», ainsi qu'à garantir «*la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales*», couvre pratiquement tout le spectre des activités étatiques. Même s'il ne saurait être question, dans le présent rapport, d'en faire un tableau complet, il serait aussi injuste de se limiter aux instruments élaborés sous l'égide des trois principaux comités directeurs impliqués dans les questions juridiques (*CDCJ*, Comité européen de coopération juridique; *CDPC*, Comité européen pour les problèmes criminels; et *CDDH*, Comité directeur pour les droits de l'homme).

On mentionnera par conséquent encore, dans un but illustratif, quelques domaines importants dans lesquels le Conseil de l'Europe - sous l'égide des comités directeurs intéressés - a élaboré des instruments particulièrement importants. On s'efforcera aussi, dans le chapitre qui suit, de mentionner ces instruments en ayant à l'esprit le fait que certains d'entre eux pourraient, plus aisément que d'autres, être ratifiés à brève échéance par les pays de l'Est européen qui souhaitent se rapprocher du Conseil de l'Europe. Le fait que plusieurs de ces Etats aient déjà ratifié ou envisagent de ratifier certains

instruments avant même leur entrée dans l'Organisation est sans doute un signe que ces jalons juridiques sont des étapes importantes vers l'intégration de ces Etats dans la famille européenne[47].

6. Quelques jalons pour un rapprochement pragmatique par les pays de l'Est de l'œuvre conventionnelle du Conseil de l'Europe

Ces derniers mois, plusieurs jalons importants ont été posés dans la coopération entre certains pays de l'Europe de l'Est et le Conseil de l'Europe. Le statut d'invité spécial a été accordé le 11 mai 1989 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à la Yougoslavie, à la Hongrie, à la Pologne et à l'URSS. Il sera très prochainement accordé à la Tchécoslovaquie. L'octroi de ce statut a récemment été demandé par la Bulgarie et la République démocratique allemande. Le 16 novembre 1989, la Hongrie demandait officiellement son adhésion à l'Organisation. A la même date, elle adhérerait, avec la Pologne, à la Convention culturelle européenne, d'ailleurs déjà ratifiée par la Yougoslavie. La Pologne a également demandé, le 30 janvier 1990, son adhésion à l'Organisation, de même que la Yougoslavie le 7 février 1990. D'autres demandes d'adhésion seront sans doute déposées ces prochains mois.

Dans cette période charnière, il convient de rappeler l'existence d'instruments particulièrement importants du Conseil de l'Europe, dont certains présentent l'avantage de permettre une ratification avant même ce qui reste et doit demeurer l'étape décisive: l'adhésion formelle au Conseil de l'Europe, qui implique d'ailleurs sinon juridiquement, du moins politiquement, la ratification de la CEDH, fleuron des instruments élaborés sous l'égide de l'Organisation[48].

En procédant, de façon très générale, à partir de ce qui est politiquement le moins sensible vers ce qui pourrait l'être davantage, on peut évoquer en particulier les domaines d'activité suivants:

A. Identité culturelle européenne

- la Convention culturelle européenne de 1954, déjà ratifiée par la Yougoslavie, la Hongrie et la Pologne aux côtés des 23 Etats membres de l'Organisation^[49];
- la Convention européenne d'établissement de 1955^[50];
- l'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe de 1957^[51].

B. L'Europe de la jeunesse

- la Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires de 1959^[52];
- l'Accord européen sur la circulation des jeunes sous couvert du passeport collectif entre les Etats membres du Conseil de l'Europe de 1961^[53];

- la Convention européenne sur l'équivalence des périodes d'études universitaires de 1956^[54];
- la Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires de 1953^[55];
- le Protocole additionnel à la Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires de 1964^[56];
- l'Accord européen sur le maintien du paiement des bourses aux étudiants poursuivant leurs études à l'étranger de 1969^[57].

C. Sport

- la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football de 1985^[58];
- la Convention contre le dopage de 1989^[59].

D. Une dimension européenne de la santé

- la Convention relative à l'élaboration d'une pharmacopée européenne de 1964^[60].

E. L'environnement bâti et naturel

- la Convention pour la protection du patrimoine archéologique de 1969^[61];
- la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe de 1979^[62];
- la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe de 1985^[63].

F. Droit privé (notamment statut et protection des enfants)

- la Convention européenne en matière d'adoption des enfants de 1967^[64];
- la Convention européenne sur le statut juridique des enfants nés hors mariage de 1975^[65];

- la Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants de 1980^[66].

G. Les médias dans une société démocratique

- la Convention européenne sur la télévision transfrontière de 1989^[67].

H. Entraide judiciaire civile, administrative et pénale

- de très nombreux instruments, qu'il n'est pas possible d'énumérer en détail ici^[68]. Ils portent notamment sur l'extradition, la répression des infractions routières, la valeur internationale des jugements répressifs, le rapatriement des mineurs, l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, la répression du terrorisme, la transmission des demandes d'assistance judiciaire, l'information sur le droit étranger, la notification à l'étranger des documents en matière administrative, l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative, le transfèrement des personnes condamnées, l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, les opérations financières des «initiés».

I. Droits sociaux

- la Charte sociale européenne de 1961^[69];

- le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1988^[70].

J. Droits fondamentaux

- la CEDH et ses protocoles additionnels N^{os} 1, 4, 6 et 7^[71];

- la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel de 1981^[72];

- la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes de 1983^[73];

- la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants de 1987^[74];

- sous cette rubrique, il sied de noter - même s'il ne s'agit pas d'un instrument conventionnel - la Recommandation N° R (87) 8 du Comité des ministres relative à l'objection de conscience au service militaire obligatoire.

7. Conclusions, observations finales

Les développements qui précèdent montrent que le patrimoine juridique du Conseil de l'Europe - son «*acquis juridique*» en quelque sorte - représente déjà, dans sa diversité et sa richesse, un potentiel considérable dans le rapprochement en cours avec les pays de l'Est européen.

Le présent rapport est évidemment lacunaire. En même temps, il a été conçu dans une perspective suffisamment large pour inciter à la réflexion et, surtout, susciter un *dialogue direct* entre les participants à la Conférence ministérielle d'Istanbul. La délégation suisse se féliciterait, à cet égard, que d'autres délégations viennent apporter à ce rapport les compléments qu'il ne manquera pas de susciter.

En guise de *conclusion*, la délégation suisse voudrait faire trois observations:

a. La première, c'est qu'il n'y a pas de *recette-miracle* quant aux modalités de la reprise par un Etat du patrimoine juridique du Conseil de l'Europe. Sans doute y a-t-il, pour chaque Etat concerné, l'étape cruciale de l'adhésion elle-même. Mais il appartient en définitive à chaque Etat de poser les jalons qui lui sembleront les plus appropriés pour permettre ce rapprochement d'un patrimoine juridique à la fois si divers et multiface qu'il laisse place, par nature, à des approches personnalisées. Ne s'agit-il pas là d'un aspect reconnu du *pluralisme* qui est à la base de l'Organisation?

b. Deuxième remarque: dans ce rapprochement des pays de l'Est du Conseil de l'Europe, *il convient d'esquisser une approche d'ensemble* en vue d'éviter la naissance de rivalités stériles, non seulement entre organisations européennes, mais entre les Etats candidats eux-mêmes. A cet égard, l'appel solennel lancé, le 25 janvier 1990, devant le Parlement polonais, par le président tchécoslovaque Vaclav Havel prend toute sa résonance. Il déclarait:

«*Nous ne devons pas nous livrer à une compétition pour savoir qui va prendre le meilleur sur l'autre, qui sera le premier à obtenir un siège dans un organisme européen. Nous devons faire exactement le contraire: nous aider les uns les autres dans l'esprit de solidarité avec lequel, dans les pires moments, vous avez protesté contre la répression dont nous faisons l'objet, et nous contre celle dont vous faisiez l'objet.*»

Il ajoutait encore:

«*L'Europe de l'Ouest est beaucoup plus avancée que nous dans le domaine du processus d'intégration, et si nous devions retourner à l'Europe individuellement, cela prendrait certainement beaucoup plus de temps et serait beaucoup plus compliqué que si nous agissions ensemble.*»

c. Ces deux premières observations débouchent tout naturellement sur une troisième remarque conclusive: le présent rapport, censé indiquer quel pourrait être l'apport juridique du Conseil de l'Europe dans le rapprochement en cours avec les pays de l'Est, exprime, en filigrane, l'idée que dans ce

nouveau défi pour l'Organisation, *le rapprochement en cours ne profite pas seulement aux pays de l'Est eux-mêmes*. Par ricochet, en raison de l'apport culturel des pays de l'Est aux Etats membres actuels de l'Organisation, le rapprochement en cours représentera pour tous nos Etats européens, sans exception, une *reconquête progressive d'une identité européenne commune*.

8. Propositions d'actions futures en commun

La délégation suisse estime que la Conférence des ministres européens de la justice d'Istanbul devrait identifier quelques propositions concrètes d'actions futures propres à favoriser le rapprochement en cours entre le Conseil de l'Europe et les pays de l'Est. Elle propose notamment quatre actions:

1. Pour sceller le rapprochement en cours et lui donner une perspective politique, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe pourrait, lors d'une prochaine session ministérielle (à laquelle pourraient se joindre à titre d'observateurs, pour les besoins de l'exercice, les ministres des affaires étrangères des pays concernés), adopter une *Déclaration* qui réaffirmerait solennellement les relations entre les droits de l'homme, la prééminence du droit et la démocratie dans le contexte actuel de l'intégration européenne^[75]. Une source d'inspiration privilégiée pourrait consister à cet égard dans la Résolution 800 (83) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux principes de la démocratie, ainsi que les actes du Colloque «Démocratie et droits de l'homme» organisé par le gouvernement hellénique et le Secrétariat général du Conseil de l'Europe à Thessalonique du 24 au 26 septembre 1987^[76].
2. Une deuxième mesure, plus opérationnelle, consisterait à créer, dans l'orbite de chacun des trois principaux comités directeurs du Conseil de l'Europe compétents en matière juridique (CDCJ, CDPC, CDDH), des *Comités restreints d'experts sur les rapprochements avec l'Est européen*, qui pourraient notamment être chargés, dans ces trois domaines - coopération juridique, problèmes criminels, droits de l'homme^[77] - de faire un inventaire des besoins prioritaires en vue de faciliter et de coordonner, dans la mesure ressentie comme nécessaire par les Etats intéressés, le rapprochement de ces pays avec le Conseil de l'Europe^[78].
3. Afin de rendre pratiquement possible cette nouvelle coopération, des mesures budgétaires devraient être prises en vue d'intensifier la coopération avec l'Europe de l'Est en fonction des besoins et des priorités définies en commun. En plus des frais usuels liés à la convocation des comités d'experts, des *dotations budgétaires spécifiques* devraient être affectées à la prise en charge, par le Conseil de l'Europe, des frais de déplacement et de séjour à Strasbourg de spécialistes venant des pays de l'Est européen^[79]. Il y aurait lieu, de plus, d'envisager l'opportunité de créer un véritable *Fonds d'action et d'assistance du Conseil de l'Europe*, qui, sur demande des pays intéressés, financerait l'envoi de spécialistes nationaux ou du Conseil de l'Europe pour remplir des missions spécifiques dans les pays de l'Est (projets législatifs, organisation judiciaire, révisions constitutionnelles, etc.).

4. Le Conseil de l'Europe devrait enfin développer toute coopération utile avec la *Commission pour le développement de la démocratie par le droit*, récemment constituée à Venise en janvier 1990 sous les auspices du Conseil de l'Europe.

De l'avis de la délégation suisse, les éléments d'action concrets énumérés ci-dessus pourraient être repris dans la résolution que la Conférence des ministres européens de la justice adoptera en juin 1990 à Istanbul. La Conférence pourrait, selon l'usage, inviter le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à la mettre en oeuvre.

[1] Avis N° 144 (1989), publié dans «Actes adoptés» par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1989, § 5 de l'avis.

[2] Plus de 130 conventions et accords et des centaines de résolutions et recommandations.

[19] Arrêt de la Cour dans l'affaire *Tyrer*, du 25 avril 1978, Série A 26, § 31, p. 15.

[20] Résolution 800 (1983), adoptée le 1^{er} juillet 1983, «Actes adoptés», 1983, § 4.

[21] Recommandation 1112 (1989) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la coopération Est-Ouest à la fin du 20^{ème} siècle (Politique générale du Conseil de l'Europe), du 25 septembre 1989, § 28 (qui rappelle certains éléments de la Résolution précitée 800 [1983]).

[22] Résolution 800 (1983), § 6, Section D.

[23] Avis de la Commission du 11 mai 1984 adopté dans l'affaire *Glaserapp*, publié en annexe de l'arrêt rendu par la Cour dans cette affaire, Série A 104, § 110, p. 49.

[28] Cet hommage s'adresse également aux travaux de qualité accomplis sous l'égide du Comité ad hoc d'experts sur la bioéthique (CAHBI).

[43] Arrêt rendu dans l'affaire *Irlande c/Royaume-Uni*, du 18 janvier 1978, Série A 25, § 239, p. 91.

[47] Voir en particulier la ratification par la *Hongrie* des instruments suivants: - Convention culturelle européenne (STE 18, RS 0.440.1), adhésion le 16 novembre 1989; - Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger (STE 62, RS 0.434.2), adhésion le 16 novembre 1989; - Protocole additionnel à la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger (STE 97, RS 0.351.21), adhésion le 16 novembre 1989; - Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE 104, RS 0.455), adhésion le 16 novembre 1989; et par la *Pologne* des instruments suivants: - Convention culturelle européenne (STE 18, RS 0.440.1), adhésion le 16 novembre 1989; - Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE 132, RS 0.784.405, RO 1989 1877), signature le 16 novembre 1989; - Convention contre le dopage (STE 135), signature le 16 novembre 1989.

[48] A cet égard, on peut émettre certains doutes sur l'opportunité de la proposition de recommandation de quelques membres de l'Assemblée parlementaire (Doc. 6046) d'ouvrir la CEDH à la ratification d'Etats non membres du Conseil de l'Europe (voir l'exposé du Président de la Commission des pays européens non membres devant la Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire, document AS/Jur [41] 13 du 25 octobre 1989).

JAAC 54.51 - Conseil de l'Europe, rapport présenté par le Président de la Confédération helvétique à la Conférence des Ministres européens de la justice qui s'est tenue à Istanbul du 5 au 7 juin 1990

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	54
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 256

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.