

Kaleidoscope

Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe

*Jean-François Flauss **

Entre 1951 et 1990, l'élargissement du Conseil de l'Europe a concerné treize pays.¹ Au cours des trois dernières années l'organisation de la «Grande Europe» a accueilli en qualité de membres, neuf Etats d'Europe centrale et orientale: la Hongrie depuis le 6 novembre 1990, la Pologne depuis le 26 novembre 1991, la Bulgarie depuis le 7 mai 1992, l'Estonie, la Lituanie, la Slovénie depuis le 14 mai 1993, la République tchèque et la Slovaquie depuis le 30 juin 1993,² la Roumanie depuis le 4 octobre 1993. L'extension ainsi réalisée porte le nombre des membres du Conseil de l'Europe à trente-deux. Celle-ci est cependant loin d'être achevée, puisque en l'état actuel neuf autres pays anciennement communistes ont officiellement déposé une demande d'adhésion: la Lettonie le 13 septembre 1991, l'Albanie le 6 mai 1992, la Russie le 7 mai 1992, l'Ukraine le 14 juillet 1992, la Croatie le 11 septembre 1992, la Bélarus le 12 mars 1993, la Moldova le 20 avril 1993, l'ex-république yougoslave de Macédoine le 25 juin 1993.³

Soucieuses d'ancrer internationalement une démocratie pluraliste naissante, mais aussi d'obtenir un brevet d'honorabilité et de légitimité démocratique, les nouvelles autorités des ex-pays communistes vont très rapidement et de leur propre initiative⁴ solliciter leur adhésion au Conseil de l'Europe.

* Université Robert Schuman, Strasbourg.

1 Grèce 9 août 1949 (retrait le 31 décembre 1970, réadmission le 28 novembre 1974), Islande 7 mars 1950, Turquie 13 avril 1950, RFA 21 avril 1951, Autriche 16 avril 1956, Chypre 24 mai 1961, Suisse 6 mai 1963, Malte 29 avril 1965, Portugal 22 septembre 1976, Espagne 24 novembre 1977, Liechtenstein 23 novembre 1978, Saint-Marin, 16 novembre 1988, Finlande 5 mai 1989.

2 La République fédérative tchèque et slovaque a été membre du 21 février 1991 au 31 décembre 1992.

3 Initialement, c'est-à-dire avant sa dislocation, la Yougoslavie avait posé sa candidature. Celle-ci a même donné lieu à un avant-projet d'avis révisé de la part de l'Assemblée parlementaire (Doc. n° 6190).

4 Par le passé, il est arrivé que l'Assemblée prenne l'initiative de demander au Comité des Ministres d'inviter un nouveau membre. Ce fut le cas en 1951 pour l'Autriche (Résolution 91) et en 1977 pour l'Espagne (Recommandation 820).

Bien que le projet de «maison commune» du président Gorbatchov n'ait pas été sans influence sur la vocation de certaines anciennes démocraties socialistes à postuler à l'admission,⁵ la précocité de telle ou telle candidature n'en demeure pas moins remarquable; ainsi la Roumanie a adressé une lettre de candidature dès le 16 mars 1990 et la Bulgarie a fait de même dès le 3 mai 1990. En assimilant ces lettres à de simples déclarations d'intention le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a sans doute voulu signifier qu'en l'occurrence précoce était synonyme de prématuré. Au-delà des pesanteurs inévitables résultant de la multiplicité des candidatures à examiner, la trop forte célérité de plusieurs demandes d'admission explique aussi la lenteur du processus d'instruction: près de deux ans pour la Roumanie, déjà plus de deux ans pour la Lettonie, bientôt deux ans pour la Russie et l'Ukraine.

La première série d'admissions, c'est-à-dire jusqu'à fin 1992, avait eu lieu, comme cela était d'ailleurs de tradition en matière d'invitation d'adhésion, dans un climat très consensuel, pour ne pas dire unanime.

Mais depuis 1993, un changement d'ambiance est tout à fait perceptible.

A l'occasion, il a été alimenté par des pressions émanant d'Etats extérieurs au Conseil de l'Europe: ainsi la Fédération de Russie a tenté, pour le moins diplomatiquement, de «saborder» la candidature des pays baltes, et au premier chef celle de l'Estonie. Tantôt, ce sont des rivalités entre ex-pays communistes qui ont rompu la pratique consensuelle: ainsi l'admission de la Slovaquie suscitera une opposition, ou pour le moins de fortes réserves, de la part de la Hongrie, se traduisant par une abstention de la délégation nationale aussi bien au sein de l'Assemblée parlementaire qu'au sein du Comité des Ministres.⁶ Enfin, en ce qui concerne la dernière admission en date, celle de la Roumanie, les réticences furent si fortes et généralisées, qu'un ajournement de l'examen de la candidature faillit être prononcé.⁷

Pour le Conseil de l'Europe le brusque afflux de candidatures à l'admission a créé une situation inédite. En effet, jusqu'alors l'adhésion de nouveaux Etats avait très largement échelonnée dans le temps. En vue de répondre à l'impatience des Etats candidats à l'adhésion, ou en passe de le devenir à plus ou moins brève échéance, en vue également de familiariser les pays demandeurs avec les principes et le fonctionnement de l'Organisation et de favoriser leur décollage en matière de démocratie et d'Etat de droit, le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de l'Assemblée parlementaire, a opté pour l'établissement d'un statut d'attente, celui

5 Sur ce point voir Lalumière, «Le Conseil de l'Europe et les pays de l'Europe de l'Est», *AEL*, Vol. II, livre 2 (1990) 14 s.

6 Voir H. Stanner, *Le maintien des principes devrait être plus important que le nombre des pays membres*, *Europe* (1993) 17.

7 En ce sens voir le rejet, au sein de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, par une voix d'écart, de la demande d'ajournement de l'examen de la candidature de la Roumanie – Rapport Jansson, Doc. n° 6918 (1993).

d'invité spécial,⁸ tout en envisageant parallèlement un renouvellement du statut de membre-associé.

A l'instar du statut d'observateur parlementaire,⁹ celui d'invité spécial n'est pas un statut statutaire. Il a été créé en 1989 par le règlement de l'Assemblée parlementaire afin d'établir des liens plus étroits entre cette dernière et les assemblées législatives des pays d'Europe centrale et orientale. Lesdites assemblées envoient des délégations qui représentent les divers courants d'opinion. Ces dernières assistent aux séances plénières à Strasbourg et aux réunions des commissions, mais sans voix délibérative. En l'état actuel, le statut d'invité spécial est réservé aux assemblées législatives d'Etats européens.¹⁰

Selon l'article 55 bis du règlement de l'Assemblée l'octroi dudit statut présuppose que les Etats concernés appliquent l'Acte final d'Helsinki du 1er août 1975 et les instruments adoptés aux conférences de la CSCE ainsi que les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. Dorénavant d'ailleurs, les Etats dont le Parlement sollicite le statut «d'invité spécial» doivent être formellement liés par les deux Pactes onusiens de 1966.¹¹ Les demandes formulées par les Républiques dites caucasiennes¹² ont suscité un débat, qui a porté tant sur la possibilité pour l'Assemblée d'attribuer le statut d'invité spécial à des pays non européens au sens géographique du terme, que sur la fonction même de ce statut, simple antichambre de l'adhésion (même si la durée d'attente pour certains Etats peut être relativement conséquente) ou alors régime de coopération pérenne avec des Etats n'ayant pas vocation à entrer au sein du Conseil de l'Europe?

Dans le but d'ouvrir une coopération institutionnelle aux pays ex-soviétiques même asiatiques, l'Assemblée parlementaire a élaboré un projet de révision de l'article 5 du Statut, visant à donner une nouvelle jeunesse à la qualité de membre associé.¹³ Non réservé aux Etats européens,¹⁴ le statut de membre associé aurait par principe un caractère définitif. Le membre associé serait représenté à l'Assemblée, mais sans disposer du droit de vote. Il pourrait, dans les mêmes conditions, être

8 Le statut de membre associé, expérimenté au début des années cinquante au profit de la RFA et de la Sarre, en vue de préparer leur adhésion en qualité de membre à part entière, n'apparaissait pas comme des plus opérationnels pour préparer l'admission des PECO.

9 Régi par l'article 55 du règlement de l'Assemblée.

10 Profitent présentement de la qualité d'invité spécial la Lettonie (depuis le 18 septembre 1991) l'Albanie (depuis le 25 novembre 1991), la Russie (depuis le 14 janvier 1992), la Croatie (depuis le 4 mai 1992), le Belarus et l'Ukraine (depuis le 16 septembre 1992), l'ancienne République yougoslave de Macédoine (depuis le 13 mai 1993), la Bosnie-Herzégovine (depuis le 28 janvier 1994).

11 Version amendée de l'article 55 bis du règlement de l'Assemblée par la résolution 1009 (1993), Doc. n° 6875.

12 A savoir l'Arménie le 22 décembre 1991, l'Azerbaïdjan le 24 janvier 1992, la Géorgie le 4 mars 1993.

13 Voir Assemblée parlementaire, «L'extension géographique du Conseil de l'Europe», *RUDH* (1993) 186.

14 Pour un inventaire des pays susceptibles d'être intéressés par le statut de membre associé c'est-à-dire en réalité les ex-républiques soviétiques situées en Asie, voir *RUDH* (1993) 187.

invité à participer aux réunions du Comité des Ministres. De même, il aurait par principe vocation à adhérer aux conventions du Conseil de l'Europe ouvertes aux seuls membres. En contrepartie de ces prérogatives et avantages, le pays membre associé devrait contribuer au budget de l'Organisation.

La création d'un nouveau statut et le réaménagement d'un statut existant ne sont pas les seules conséquences de la multiplication des candidatures à l'adhésion. Le Conseil de l'Europe, conscient qu'il ne pouvait plus continuer à traiter les nouvelles demandes selon le mode traditionnel a été amené à procéder à des ajustements, qui à bien des égards traduisent une véritable novation. S'il est exagéré d'évoquer d'une révolution des conditions d'admission, il n'est nullement usurpé en revanche de parler d'une réforme. Pour partie celle-ci affecte la doctrine d'admission, c'est-à-dire les conditions substantielles d'éligibilité au Conseil de l'Europe (I). Pour partie celle-ci s'applique aussi à la méthode d'admission, c'est-à-dire aux conditions procédurales de l'invitation à adhérer (II).

I. Les conditions substantielles d'éligibilité des PECO

Sans doute les articles 3 et 4 du statut du Conseil qui déterminent autant les règles juridiques que les exigences politiques,¹⁵ avaient-ils déjà, avant même la candidature des premiers PECO, en l'occurrence à l'occasion de l'adhésion de Saint-Marin en 1988 et surtout de la Finlande en 1989, fait l'objet d'une interprétation élargissant, ou pour le moins, explicitant et solennisant les conditions matérielles à remplir par un pays candidat.¹⁶

Toutefois face à la multiplicité et à l'hétérogénéité des candidatures à partir du début des années quatre-vingt-dix, les instances compétentes du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, vont être amenées non seulement à revitaliser les conditions traditionnelles d'invitation (A), mais aussi à leur adjoindre très explicitement de nouvelles conditions d'adhésion (B).

A. La revitalisation des conditions traditionnelles

Les pays candidats à l'admission doivent satisfaire à un double impératif: d'une part être des Etats européens, d'autre part se présenter comme des démocraties parlementaires pluralistes.

15 Article 3: «Tout Membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du Droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre 1er».

Article 4: «Tout Etat européen considéré capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté peut être invité par le Comité des ministres à devenir Membre du Conseil de l'Europe».

16 Cette évolution semble néanmoins parfois ignorée en doctrine; voir par exemple J.-L. Burban, *Le Conseil de l'Europe* (2ème éd. 1993) 14-15.

Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale

La perspective de demandes d'adhésion émanant d'Etats ne se définissant pas de façon évidente comme des pays européens au sens courant du terme a entraîné une explicitation de la première exigence. L'absence de véritable tradition démocratique chez nombre d'Etats candidats ainsi que le caractère encore très (trop) récent de leur démocratisation politique a conduit à préciser la seconde condition.

1. La condition d'«Etat européen»

Avant 1990, le critère géographique de l'appartenance à l'Organisation de Strasbourg avait été interprété de façon assez souple, d'abord s'agissant de la Turquie (invitée à adhérer dès 1949) et par la suite à propos de Chypre (1961) et de Malte (1965). Courant 1992, l'Assemblée et le Comité des Ministres ont commencé à débattre de la détermination d'une définition aussi claire que possible de la qualité d'«européen». A moins d'envisager une extension du qualificatif d'européen à certains pays riverains du sud ou du sud-est de la Méditerranée, le problème se circonscrit en réalité au cas des anciennes républiques de l'Union soviétique. Malgré un territoire, pour une part importante situé en Asie, la Fédération de Russie a été rangée sans discussion dans le camp des Etats européens. De même, la situation des cinq ex-républiques asiatiques (Kazakhstan, Kirghize, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) a été aisément réglé: à l'unanimité ces Etats ont été considérés comme n'étant pas éligibles en tant que membre à part entière. Cette option a été retenue nonobstant le choix inverse de la CSCE qui a accepté toutes les républiques ex-asiatiques, en qualité d'Etats participants, suite à l'acceptation par elles des engagements et responsabilités liées à la CSCE.

En revanche dans un premier temps, aucune solution tranchée ni à fortiori définitive, n'avait été adoptée quant au sort des anciennes républiques caucasiennes (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie).¹⁷ Une opinion majoritaire privilégiant le paramètre de la proximité culturelle souhaitait assujettir l'attribution de la qualité d'européen, à une manifestation de volonté expresse de leur part, indiquant qu'elles se considéraient comme faisant partie de la famille européenne. Selon un projet de recommandation visant à fixer les frontières de l'Europe, entériné à l'unanimité à fin de l'année 1993 par la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire,¹⁸ le Caucase fait partie de l'Asie.¹⁹ Les républiques du Caucase doivent cependant pouvoir solliciter un statut approprié auprès de l'Assemblée parlementaire, ainsi d'ailleurs que les Etats des rives sud et est de la Méditerranée. Si le point de vue exprimé par le projet de recommandation devait être définitivement adopté par les instances du Conseil de l'Europe, il en résulterait que

17 Voir Rapport Tcharschys – Doc. n° 6484 et conclusions du Bureau de l'Assemblée sur l'extension géographique du Conseil de l'Europe, *RUDH* (1992) 182.

18 Projet de recommandation adopté le 3 décembre 1993, Doc. n° 6975 avec l'exposé des motifs du rapporteur M. Reddemann.

19 Ce rattachement est fondé sur la délimitation de la frontière orientale du continent européen retenue par les géographes européens (ex-soviétiques compris).

l'élargissement de l'Organisation serait circonscrite au cercle des Etats ayant déjà le statut d'invité spécial (ou encore susceptibles de l'acquérir en cas de changement de circonstances), tels la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro. Sous réserve de scissions territoriales au sein des Etats membres ou invités spéciaux²⁰ l'élargissement futur du Conseil de l'Europe ne pourra donc concerner que la principauté d'Andorre, et le cas échéant celle de Monaco.

2. La condition de «*démocratie parlementaire pluraliste*»

Pour préciser ce qu'il convenait d'entendre par régime démocratique pluraliste, les organes du Conseil de l'Europe se sont très largement inspirés de la substance de l'article 3 du protocole additionnel à la CEDH.²¹ De la sorte, d'un point de vue matériel, cette disposition devient (très largement) opposable à un Etat candidat, alors même qu'ultérieurement, une fois admis, il ne sera pas tenu de la ratifier. Par le passé, les exigences découlant dudit article 3 n'avaient cependant pas toujours fait l'objet d'une interprétation stricte. Ainsi, la non généralisation du suffrage féminin au plan des élections politiques cantonales n'avait pas empêché la Confédération suisse d'être invitée à adhérer au Statut. De même, la candidature espagnole avait été accueillie favorablement alors même que l'Espagne ne disposait pas encore formellement à l'époque de Constitution démocratique. Le caractère tout à fait essentiel de l'exigence «*élections libres*» peut être illustré par l'exemple polonais. L'invitation à adhérer, adressée le 23 octobre 1990 par le Comité des Ministres, précise que ladite invitation ne prendra effet qu'après la tenue d'élections législatives libres. La Diète en place au moment de la demande d'adhésion était en effet issue des élections «*semi-ouvertes*» de 1988, organisées à la suite d'un compromis entre le P.O.U.P. et Solidarnosc. L'examen des conditions débute d'ailleurs toujours, au vu des conclusions des missions d'observateurs de l'Assemblée parlementaire ayant supervisé le déroulement des élections législatives, par la satisfaction de l'impératif de liberté du scrutin.²² Si des élections libres sont incontestablement synonymes d'élections au suffrage universel (suffrage féminin compris), le degré d'universalité du droit de vote n'en reste pas moins tributaire des conditions d'accès à la citoyenneté ou/et à la nationalité. En d'autres termes, un suffrage ne pourrait guère être qualifié d'universel, lorsqu'en cas de changement de souveraineté étatique une partie importante de la population ayant eu la nationalité de l'Etat «*prédécesseur*» se verrait refuser l'octroi de la nationalité de l'Etat

20 S'agissant de la Fédération de Russie, ne seront toutefois concernés que les Etats sécessionnistes dont le territoire serait situé dans la partie européenne de la Fédération.

21 «*Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser à des intervalles raisonnables des élections libres au scrutin secret dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif*». La Déclaration du Sommet de Vienne du 9 octobre 1993 rappelle, quant à elle, que «*les représentants du peuple doivent avoir été choisis par voie d'élections libres et honnêtes, au suffrage universel*».

22 Voir entre autres – Rapport Columberg, Doc. n° 6598 (§3) relatif à la demande d'adhésion de la Bulgarie. Rapport Hürtsik, Doc. n° 6823 (§2) relatif à la demande d'adhésion de la Slovénie.

«successeur». ²³ Pour que les élections législatives soient libres, il faut aussi qu'elle soient respectueuses du pluralisme partisan. A cet égard le précédent bulgare s'avère instructif: à la suite d'une intervention du Comité des Ministres, l'interdiction d'enregistrement (et par voie de conséquence de participation à l'élection législative à venir) initialement opposé au Mouvement des droits et libertés, parti de la minorité turque, et ce faisant assimilé à un parti anti-national, a été levée. ²⁴

De la pratique d'admission des PECO, il ressort que l'exigence démocratique n'est pas réduite aux affaires publiques nationales, elle vaut aussi pour les affaires locales. Tel est du moins l'enseignement qu'il est possible de tirer de l'insistance de l'Assemblée parlementaire à souligner l'importance du respect par l'Etat candidat de la démocratie locale. ²⁵ C'est ainsi que l'adhésion aux principes de Charte européenne de l'autonomie locale est déclarée comme étant une condition essentielle pour toute démocratie pluraliste. ²⁶ De même, l'organisation d'élections locales est réputée constituer une illustration du développement de la démocratie parlementaire. ²⁷ Autant dire que la procédure d'admission devient une occasion pour élargir le cercle des Etats adhérents aux «grands» textes du Conseil de l'Europe sur l'autonomie et la démocratie locales.

B. L'adjonction de conditions nouvelles

Lors de l'adhésion de la RFA, de Chypre et de Malte, le Comité des Ministres avait demandé aux nouveaux Etats d'inscrire dans l'instrument d'acceptation du statut du Conseil de l'Europe une déclaration de fidélité aux principes directeurs et buts du Conseil de l'Europe, tels qu'ils sont exposés dans le Préambule et l'article 3 du Statut. ²⁸ A partir des années soixante, et surtout soixante-dix, la déclaration d'intention ou la promesse de l'Etat candidat de souscrire la CEDH était devenue un élément d'appréciation politique de l'aptitude et de la volonté du pays demandeur à se conformer aux exigences de l'article 3. ²⁹ Depuis 1990, l'acceptation de la Convention de Rome est devenue une condition objective (quasi statutaire) de

23 Lors de l'examen de la candidature de l'Estonie, cette considération, bien que soulevée dans le rapport d'expertise, du juge Pekkanen et du commissaire Danelius («Les droits de l'homme en Estonie», *RUDH* (1992) 191 & 36), a été occultée dans les rapports d'instruction établis pour le compte de l'Assemblée par les commissions compétentes (cf. Rapport Bindig, Doc. n° 6824) au motif que les conditions d'acquisition de la citoyenneté estonienne venaient d'être assouplies et apparaissaient comme très libérales.

24 Voir en ce sens: Rapport Rathbone au nom de la Commission des affaires politiques de l'Assemblée parlementaire, Doc. n° 6597, 2 & 9.

25 Voir en ce sens les avis n° 154, 155, 161, 170 et 176 de l'Assemblée parlementaire.

26 Avis n° 168 (1993) de l'Assemblée parlementaire relatif à la demande d'adhésion de la Lituanie, §6.

27 Avis n° 150 (1990) de l'Assemblée parlementaire relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie, §2.

28 Voir Burban, *supra* note 16, 15.

29 Voir déjà en ce sens H. Robertson, *Le Conseil de l'Europe* (1962) 39.

l'invitation à devenir membre. L'officialisation d'une telle exigence, déjà acquise à la fin des années quatre-vingt, a été accompagné par l'émergence brutale d'une seconde obligation imposée aux Etats candidats: le respect des droits des minorités nationales.

1. L'obligation de souscrire la CEDH

Les résolutions d'admission de l'Espagne, du Liechtenstein, de Saint-Marin, de la Finlande³⁰ portaient mention expresse de l'engagement pris par l'Etat candidat d'adhérer à la CEDH alors que peu de temps auparavant, en l'occurrence lors de l'invitation adressée au Portugal,³¹ n'apparaissait encore aucune référence relative à un éventuel engagement du futur membre d'accepter la CEDH.

Autant dire qu'avant même la décomposition des régimes communistes est-européens, l'adhésion obligatoire à la CEDH était devenue une règle coutumière de l'Organisation. Les négociations avec la Finlande en 1988 ont semble-t-il constitué un épisode décisif dans l'affermissement de la condition relative à l'acceptation de la CEDH par le futur Etat membre et dans sa transformation en véritable condition juridique. A l'époque, le gouvernement finlandais, qui dans un premier temps n'envisageait pas une adhésion immédiate à la CEDH, s'est résolu à considérer une telle adhésion comme une condition de son entrée au Conseil de l'Europe après que le Secrétaire Général de l'époque eût insisté auprès de ses interlocuteurs finlandais sur le caractère incontournable d'une telle exigence ... dans la perspective des élargissements futurs du Conseil de l'Europe.

La consécration à charge des PECO d'une obligation de souscrire la CEDH s'explique très largement par le fait, qu'à la fin des années quatre-vingt, tous les Etats parties au statut du Conseil avaient accepté la CEDH et les clauses facultatives autorisant un contrôle européen, à savoir les articles 25 et 46. Elle est sans doute aussi fondée sur la conviction que le système de recours devant les organes de la CEDH constitue le meilleur moyen d'assurer un contrôle européen du respect des conditions d'appartenance au Conseil de l'Europe, pratiquement assimilables désormais aux impératifs de l'Etat de droit. En tant que condition d'admission l'obligation d'adhérer à la CEDH a été pleinement officialisée par la Déclaration de Vienne du 9 octobre 1993³² Une codification sous forme conventionnelle a été envisagée par l'Assemblée, dans le cadre du projet révisé de nouvelle rédaction de l'article 4 du Statut.³³ La promesse de ratifier la CEDH s'étend à l'acceptation des clauses facultatives des articles 25 et 46 relativement aux engagements souscrits au titre de la Convention et des protocoles. Elle doit être comprise comme signifiant la

30 Respectivement Rés. (77) 32, Rés. (78) 48.

31 Rés. (76) 37.

32 Dans le même sens voir Rapport explicatif du projet de protocole n° 11 à la CEDH Doc. DH/PR (93) 13, 28 «... l'acceptation totale du mécanisme de contrôle institué par la Convention est désormais considéré comme une condition politique de l'admission à l'Organisation...»

33 Voir le projet de la Commission *ad hoc* pour la révision du statut, RUDH (1992) 186.

ratification la plus complète possible, c'est-à-dire intéressant le maximum de protocoles et limitant drastiquement les réserves et déclarations interprétatives.³⁴ Cette dernière exigence répond tout à fait à la volonté déclarée de l'Assemblée parlementaire de voir diminuer les réserves aux conventions du Conseil de l'Europe en général.³⁵ Elle correspond sans doute également au souci de prévenir une inégalité de traitement au détriment des anciens Etats contractants. Les PECO pourraient en effet être tentés, en prenant acte de l'extension jurisprudentielle du champ d'application de certains articles substantiels de la Convention et l'interprétation constructive de l'article 64 de la Convention, de multiplier les réserves, dont la validité ne serait pas contestable, et dont la formulation en tout état de cause n'était guère offerte à l'immense majorité des parties contractantes.

Depuis peu, l'obligation de souscrire la CEDH n'est plus seulement rappelée par la résolution d'invitation du Comité des Ministres ou par l'avis de l'Assemblée parlementaire, elle est également par la demande d'avis adressée par le Comité des Ministres à l'Assemblée parlementaire.³⁶ En d'autres termes, la demande d'adhésion émanant de l'Etat candidat doit elle-même comprendre un engagement expresse relativement à la CEDH: si tel n'était pas le cas, elle serait sans doute frappé d'irrecevabilité, en cas de refus persistant de l'Etat demandeur à se prononcer en faveur d'un pareil engagement.

L'accomplissement de l'obligation de souscrire la CEDH se décompose en deux étapes. L'Etat candidat prend d'abord l'engagement de signer la CEDH lors du dépôt de l'instrument de ratification du statut du Conseil de l'Europe. Pour l'heure, le comportement des neuf PECO admis au sein du Conseil a été en tous points conforme à l'exigence relative à la signature.³⁷ L'Etat candidat prend ensuite l'engagement, sous forme de promesse ferme, de ratifier la CEDH dans un délai rapide. A ce jour cette condition apparaît comme avoir été satisfaite puisqu'aucun PECO n'a ratifié dans un délai supérieur à deux ans ... et ce en acceptant tant la compétence de la Cour que le droit de recours individuel devant la Commission.³⁸

Le caractère désormais indissociable de la qualité d'Etat membre du Conseil de l'Europe et d'Etat partie à la CEDH rend de plus en plus crédible une perspective déjà ancienne, celle de l'établissement d'un lien organique entre les deux instruments, c'est-à-dire l'intégration de la CEDH dans le statut du Conseil de l'Europe. De la sorte, la CEDH deviendrait formellement la déclaration des droits

34 Les premières ratifications de la CEDH par des PECO (Bulgarie, Tchécoslovaquie, Pologne et Hongrie) se sont largement pliées à cette exigence.

35 Recommandation 1223 (1993) relative aux réserves formulées par les Etats membres aux conventions du Conseil de l'Europe avec le Rapport Gundersen, Doc. n° 6856.

36 En l'occurrence, depuis la demande d'avis concernant l'adhésion de la Fédération de Russie, Rés. (92) 27 [A l'origine la lettre de candidature des autorités russes ne comportait aucune promesse d'adhérer à la CEDH].

37 Si ce n'est malgré tout que l'obligation de signature n'est pas comprise comme s'étendant *ipso facto* aux protocoles.

38 A titre de comparaison, on rappellera que pour souscrire à la clause de l'article 25, la RFA attendit trois ans après ratification de la Convention, les Pays-Bas six ans, la France sept ans, le Royaume-Uni quinze ans, la Turquie trente ans.

de la Charte constitutionnelle que serait alors pleinement le statut. En d'autres termes, à défaut de pouvoir assimiler une telle novation à l'émergence d'une véritable constitution de la grande Europe, il serait néanmoins possible de la tenir pour une étape importante de la formation d'un droit constitutionnel européen.³⁹

En cas d'insertion de la CEDH dans le texte du statut du Conseil de l'Europe, la dénonciation de la Convention et le retrait du Conseil deviendraient *de jure* des procédures confondues. En toute hypothèse, s'il était déjà difficile d'envisager une dénonciation de la CEDH sans retrait corrélatif du Conseil de l'Europe, l'obligation d'adhésion à la CEDH comme condition d'admission (et à vrai dire d'appartenance) au Conseil renforce encore l'interdépendance entre les qualités de parties contractantes aux deux traités. On peut en outre estimer que la faculté de dénonciation partielle de la CEDH (protocoles et clauses facultatives), à condition qu'elle soit licite et praticable,⁴⁰ se trouve dorénavant obérée, voire paralysée.

2. Le respect des droits des minorités nationales

La Déclaration de Vienne du 9 octobre 1993 a chargé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, d'une part de rédiger à bref délai une convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales, d'autre part d'engager les travaux de rédaction d'un protocole complétant la CEDH dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Par ailleurs, dans cette même Déclaration, les chefs d'Etat et de gouvernement ont précisé que le respect de la protection des minorités nationales restait à leurs yeux un élément déterminant de l'appréciation de toute candidature à l'adhésion au Conseil de l'Europe. En arrêtant le 1er février 1993 le texte d'un projet de protocole additionnel à la CEDH sur les droits des minorités, l'Assemblée parlementaire adoptait simultanément la recommandation 1201 (1993) par laquelle elle fixait, somme toute, les exigences à remplir par les Etats candidats dans le domaine de la protection des minorités.⁴¹

En effet, l'Assemblée s'estime liée par cette recommandation dans le cadre de ses activités. De la sorte, sa proposition de protocole additionnel sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales devient le texte de référence

39 Sur la contribution du Conseil de l'Europe et la CEDH à la formation d'un droit constitutionnel européen, voir par exemple les rapports de G. Malinverni et J.F. Flauss au Colloque organisé à Strasbourg les 18 et 19 juin 1993 par l'Institut des Hautes études européennes «Vers un droit constitutionnel européen», *RUDH* (1994) n° spécial, à paraître.

40 Sur cette question voir Flauss, «De la dénonciation partielle de la CEDH», *Mélanges en l'honneur de J. Velu* (1992) 1253-1268.

41 Sur la recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la CEDH sur les droits des minorités ainsi que sur la texte de la proposition de protocole additionnel concernant les personnes appartenant à des minorités nationales, voir le commentaire de H. Klebès, *RUDH* (1993) 184 s.

Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale

opposable aux Etats candidats,⁴² comme le confirme la directive 484 (1993) chargeant la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de veiller scrupuleusement, lors des demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe, à ce que les droits inclus dans ce protocole soient respectés par les Etats demandeurs.

Par contraste avec la pratique suivie en 1990, 1991 et 1992,⁴³ l'examen des avis rendus par l'Assemblée depuis février 1993 relativement aux demandes d'admission reflète tout à fait l'importance acquise, au lendemain de la recommandation 1201 (1993), par la condition du respect des droits des minorités.⁴⁴

Toutefois si l'Assemblée prend en considération l'état actuel de la protection des droits des minorités dans les pays demandeurs, elle prend surtout acte des promesses fermes de ceux-ci à se conformer aux principes définis dans la recommandation 1201 (1993).⁴⁵

Dès lors, la condition du respect des droits des minorités s'apparente très largement à une norme d'orientation, servant de rapport aux recommandations ou directives adressées par l'Assemblée aux futurs Etats membres.⁴⁶ Par ailleurs, l'Assemblée a pu donner l'impression que l'exigence relative au respect des droits des minorités n'était pas opposable avec la même intensité à tous les Etats candidats.⁴⁷

Quant au Comité des Ministres, il s'est abstenu de faire référence à la condition du respect des droits des minorités dans le cadre des résolutions d'invitation à adhérer, à l'exception toutefois, de manière pour le moins implicite, en ce qui concerne la dernière résolution d'invitation, celle conviant la Roumanie.⁴⁸ En revanche, les demandes d'avis adressées par le Comité des Ministres à l'Assemblée parlementaire prennent désormais plus explicitement en considération l'exigence du respect des droits des minorités, mais de manière très inégale.⁴⁹

- 42 Intéressante illustration de l'efficacité indirecte de la *soft-law* au sein des organisations internationales: des normes qui en tant que telles n'accéderont vraisemblablement pas au rang de règles conventionnelles font néanmoins l'objet, matériellement, d'une mise en œuvre anticipée.
- 43 Aucune mention relative à la condition du respect des droits des minorités ne figure dans les avis concernant l'adhésion de la Hongrie n° 153 (1990), de la Pologne n° 154 (1990), de la République fédérative tchèque et slovaque n° 155 (1991), de la Bulgarie n° 161 (1992).
- 44 Voir spécialement les avis n° 170 (1993) (Estonie), n° 174 (1993) (République Tchèque), n° 175 (1993) (Slovaquie), n° 176 (1993) (Roumanie).
- 45 Avis n° 175 (1993) relatif à la demande d'admission de la Slovaquie; avis n° 176 (1993) relatif à la demande d'admission de la Roumanie.
- 46 Voir les avis n° 174, 175 et 176 de l'Assemblée parlementaire.
- 47 En ce sens voir l'avis n° 170 (1993) relatif à la demande d'adhésion de l'Estonie (§5).
- 48 Rés. (93) 37 dont l'un des visas est libellé comme suit «A la lumière des engagements pris par la Roumanie dans ses contacts avec le Conseil de l'Europe, y compris son Assemblée, en vue de son adhésion...»
- 49 Comparer d'une part Rés. (92) 69 (Croatie), 93 (3) (République tchèque), (93) 4 (Slovaquie) et d'autre part Rés. (91) 21 (Estonie), (91) 22 (Lituanie), Rés. (92) 1 (Roumanie), (93) 9 (Belarus) et (93) 29 (Moldova).

II. Les conditions procédurales de l'admission des PECO

Les admissions prononcées à la fin des années quatre-vingt avaient déjà donné l'occasion aux instances compétentes du Conseil de l'Europe – Comité des Ministres et Assemblée parlementaire – de compléter le cadre procédural statutaire de l'adhésion⁵⁰ par quelques pratiques nouvelles.⁵¹

Si la multiplication des candidatures des PECO a exercé un effet d'entraînement favorable à un réajustement de l'agencement procédural gouvernant l'adhésion,⁵² elle a surtout contribué à un approfondissement des conditions de vérification de l'aptitude à devenir membre (A) ... et même de la capacité du nouveau membre, à remplir les engagements impliqués par l'admission. En effet, courant 1993 a été institué, forme originale de contrôle de l'organisation internationale,⁵³ un suivi de l'admission (B).

A. La vérification de l'aptitude à devenir membre

Lors de la réunion ministérielle spéciale d'Istanbul en septembre 1992, le Comité des Ministres, après avoir rappelé qu'il n'était pas question «d'abaisser ses normes»,

50 Sur les conditions de forme de la procédure d'admission voir Decaux, «Conseil de l'Europe», *Jurisque Europe* Fasc. 6100 n° 36-38.

51 Telles les missions d'«enquête» sur place visant à l'établissement d'une «radiographie» du système constitutionnel et juridique de l'Etat candidat.

52 En l'état actuel, l'Assemblée parlementaire joue déjà un rôle décisif dans le processus d'admission. Certes, l'avis qu'elle donne sur la demande d'adhésion d'un Etat candidat n'est statutairement revêtu d'aucune force contraignante. Mais en pratique on ne voit guère le Comité des Ministres ne pas suivre le sens de l'avis. (D'autant que la modification de l'article 26 du Statut rendue nécessaire pour préciser le nombre de sièges attribués au nouveau membre au sein de l'Assemblée suppose l'accord de cette dernière). A vrai dire «... le pouvoir du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de se passer de l'accord de l'Assemblée parlementaire est purement théorique». Dremczweski, «Programmes de coopération et d'assistance aux PECO dans le domaine des droits de l'homme (1990 – septembre 1993)», *RUDH* (1993) 213 Annexe III.

En vue d'aligner le droit sur le fait, le projet révisé du Statut transforme l'intervention de l'Assemblée parlementaire en avis concordant.. De la sorte, l'Assemblée n'aurait plus à redouter les menaces de «désaisissement» formulées le cas échéant par le Comité des Ministres en cas de trop grande lenteur de la procédure d'avis ... comme tel aurait pu être le cas lors de l'examen des candidatures de la République tchèque et de la Slovaquie. Alors que le Comité des Ministres était soucieux de hâter l'entrée au Conseil de l'Europe des deux Etats successeurs de la République fédérative tchèque et slovaque, pour des raisons politiques mais aussi juridiques (à savoir spécialement régler au plus vite le problème de la succession aux traités du Conseil de l'Europe sur ce point, voir Flauss «Succession d'Etats et CEDH: une curiosité, la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 juin 1993», *RUDH* (1994) n° 1, 1-2) l'Assemblée parlementaire souhaitait au contraire que l'examen des candidatures des deux Etats se fasse dans des conditions «normales». Dans la mesure où la procédure d'avis est devenue un enjeu de pouvoir entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, il n'est pas inconcevable que cette dernière puisse être incitée, à plus long terme, à revendiquer un droit d'évocation des demandes d'adhésion faisant perdre au Comité son pouvoir discrétionnaire de transmettre ou non une candidature.

53 Voir Charpentier, «Le fondement du pouvoir de contrôle des organisations internationales», *Mélanges G. Burdeau* (1977) 999 s.

Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale

mettait l'accent sur l'attention toute particulière qui, dans le cadre de l'examen des candidatures, devait être apportée non seulement au respect des conditions statutaires, mais également à l'évolution et à la mise en œuvre concrète des réformes politiques sur le territoire des pays candidats.⁵⁴

Est-ce à dire pour autant que les demandes d'adhésion des PECO ont été et seront sujettes à un contrôle renforcé? Au contraire, faut-il attribuer aux propos du Comité des Ministres une valeur largement incantatoire destinée surtout à éloigner le spectre du laxisme?

A vrai dire, la première interrogation s'applique surtout au processus d'examen des candidatures (1); quant à la seconde, elle concerne exclusivement la méthode d'appréciation de l'aptitude à devenir membre (2).

1. Le processus d'examen des candidatures

La pratique suivie en matière d'instruction des demandes d'adhésion des PECO est à l'origine d'innovations concernant tant l'intervention du Comité des Ministres que celle de l'Assemblée parlementaire.

(a) L'intervention du Comité des Ministres dans le cadre de l'instruction des demandes d'adhésion

A l'occasion des premiers contacts fin 1989 et début 1990 avec l'Union soviétique (puis par la suite avec la Russie), le Comité des Ministres a inauguré une pratique nouvelle: l'aide à la formulation de la demande officielle d'adhésion.

En d'autres termes, la demande initiale du pays candidat est assimilée à une simple déclaration d'intention qui devra être perfectionnée. Elle le sera au travers de rencontres réciproques (visites de hauts fonctionnaires du pays demandeur à Strasbourg, visites de responsables du secrétariat général du Conseil dans l'Etat candidat) ou même de la création d'un groupe de contact entre les deux parties intéressées (tel celui institué avec le Ministère soviétique, puis russe, des affaires étrangères).

A partir de 1992, le Comité des Ministres a assorti d'observations préalables les demandes d'avis adressées à l'Assemblée parlementaire. Cette nouveauté a été introduite dans le cadre de la demande d'avis concernant la demande d'adhésion de la Fédération de Russie⁵⁵ et depuis lors elle l'a toujours suivie.

Au travers de ses observations, le Comité des Ministres éclaire d'abord l'Assemblée sur l'existence ou non d'un consensus en faveur de l'admission de

54 Conclusion de la Présidence de la réunion ministérielle spéciale du Comité des Ministres, Istanbul 10-11 septembre 1992, Conseil de l'Europe, Feuille d'information n° 31, 173.

55 Rés. (92) 27 précitée.

l'Etat candidat.⁵⁶ Lorsqu'il y a accord de principe, celui-ci est donné sous réserve de satisfaction par le pays demandeur des conditions substantielles prévues par le Statut. Faut-il considérer qu'en faisant expressément référence à l'existence d'un consensus en son sein, le Comité des Ministres entend exercer une «amicale» pression sur l'Assemblée? Rien ne permet objectivement de l'affirmer. Il n'en demeure pas moins que l'ancienne manière de procéder pouvait laisser subsister des doutes sur le caractère unanime ou simplement fortement majoritaire de la transmission de candidature.

La pratique des observations est destinée en second lieu à officialiser et à préciser les déclarations d'intention des Etats candidats, ainsi que les engagements pris en vue de remplir pleinement les conditions matérielles de l'adhésion.

Par le biais de ses observations, le Comité des Ministres est aussi en mesure de faire état de ses attentes à l'égard de l'Etat candidat: engagements complémentaires que celui-ci devrait prendre ou/et réformes internes qu'il devrait promouvoir. Enfin, le Comité des Ministres peut faire part à l'Assemblée de l'état d'esprit dans lequel, lui, organe intergouvernemental, envisage de traiter la demande d'adhésion (et auquel l'Assemblée est incitée à souscrire). Ainsi s'agissant de la candidature de la Fédération de Russie, le Comité des Ministres appelle par anticipation à l'indulgence, esquissant de la sorte la possibilité d'un traitement différencié (et donc inégalitaire) des candidatures des PECO. «Eu égard à la dimension du pays et à la diversité de ses traditions culturelles et administratives, le Comité des Ministres partage le point de vue exprimé par le Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, lors de l'échange de vues du 7 mai 1992, selon lequel il faudra du temps pour mettre en pratique les libertés théoriques et surtout pour améliorer les conditions pour leur respect dans la vie administrative et quotidienne». A l'inverse, en ce qui concerne la demande de la Croatie, le Comité des Ministres fait part de ses réticences, ou pour le moins de sa grande circonspection comme en atteste son insistance sur les conditions incontournables auxquelles l'Etat candidat devra satisfaire.⁵⁷ Conscient de la nécessité d'accompagner matériellement, financièrement, mais aussi intellectuellement les candidatures des ex-pays communistes, le Comité des Ministres a engagé une véritable politique d'aide à l'adhésion.⁵⁸ Une formule type réitérée dans chaque demande d'avis communiquée à l'Assemblée traduit l'offre de services destinée aux pays candidats

Le Comité des Ministres affirme sa disponibilité pour approfondir avec les autorités (de l'Etat sollicitant son adhésion) et pour intensifier son concours par le biais de ses programmes de coopération et d'assistance, afin de faciliter et d'accélérer autant que

56 Exception faite du cas de la demande d'admission de la Croatie. Rés. (92) 69 précitée, le Comité des Ministres a toujours déclaré qu'il y avait un consensus en son sein, en faveur de l'adhésion sollicitée.

57 A savoir, respect de l'inviolabilité des frontières internationales, respect des droits des minorités et abstention de toute pratique de purification ethnique, responsabilité pour les actes des agents au-delà des frontières de la République.

58 Pour plus de détails sur cette action, voir Dremczweski *supra* note 52, 193 s.

Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale

possible la transition démocratique et de permettre (à l'Etat candidat) d'adhérer au Conseil de l'Europe dans les meilleurs délais.

(b) L'intervention de l'Assemblée parlementaire dans le cadre de l'instruction des demandes d'adhésion

Pour compléter le travail de diagnostic établi par des délégations parlementaires au profit des trois commissions (Commission des affaires politiques, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Commission des relations avec les pays non membres) chargées de faire rapport ou de donner un avis sur les candidatures, l'Assemblée a créé un contrôle d'expertise juridique confié à une équipe d'éminents juristes.

A vrai dire, ce ne sont pas des motivations profondément rationnelles qui ont poussé à l'institution dudit contrôle, mais une considération purement conjoncturelle: les pressions des autorités russes soucieuses de faire constater au moyen d'une procédure d'enquête, dont les conclusions s'imposeraient au Conseil de l'Europe, le non respect par les législations des Etats baltes des droits des minorités, c'est-à-dire au premier chef de ceux de la minorité russophone.⁵⁹ Pour l'heure, l'établissement du rapport sur la conformité du système juridique national de l'Etat candidat aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme a toujours été confié à un tandem, composé d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme et d'un membre de la Commission européenne des droits de l'homme, agissant à titre personnel.⁶⁰ La mise en œuvre de cette procédure d'aide à la décision a suscité plusieurs interrogations.

Etant donné l'importance prise par la théorie des «apparences» dans la jurisprudence des organes de la CEDH,⁶¹ ne faudrait-il pas envisager à la charge les juges ou commissaires «une obligation de déport, lorsqu'ils auraient à se prononcer sur un contentieux mettant en cause une législation qu'ils avaient «examinée» en tant qu'experts? Suffirait-il en l'occurrence pour écarter l'obligation de déport d'invoquer l'idée du dédoublement fonctionnel et la spécificité des appréciations successivement opérées, *in abstracto* dans un premier temps, *in concreto* dans un second? En outre, les conditions de déroulement des expertises juridiques ont fait naître des doutes quant à la fiabilité et du sérieux de celles-ci. Selon l'aveu même de certains de ces experts, une durée du séjour d'enquête sur place trop brève, conjuguée avec des difficultés de documentation et de traduction ne leur permettent pas toujours d'avoir une vue très complète de la législation à examiner. Par ailleurs, dans la mesure où l'expertise porte souvent sur une législation en cours de

59 Voir en ce sens les indications très claires de MM. Bernhardt et Schermers dans leur rapport sur le droit lituanien et les normes internationales en matière de droits de l'homme, *RUDH* (1992) 195.

60 A l'exception du cas de la Fédération de Russie: le groupe d'expertise est composé de trois juges et de trois membres de la Commission.

61 A ce propos voir spécialement, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 octobre 1991, *Borgers c. Belgique* Série A, n° 214-B.

bouleversement, les conclusions dégagées risquent fort de se révéler caduques à brève échéance.

Enfin, on ne peut totalement exclure la contestation de l'impartialité et de l'objectivité de l'expertise juridique lorsque celle-ci est confiée à des juges ou commissaires eux-mêmes ressortissants d'un pays d'Europe centrale.⁶²

2. La méthode d'appréciation de l'aptitude à devenir membre

La délivrance de l'invitation à adhérer est subordonnée à la satisfaction des conditions prévues par l'article 4 du Statut,⁶³ exige que l'Assemblée parlementaire explicite par la formule suivante

- L'Assemblée considère que (l'Etat candidat X) a la capacité et la volonté
- i. d'observer les dispositions de l'article 3 du Statut, selon lequel «tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales»;
 - ii. de collaborer sincèrement et efficacement à la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe tels qu'ils sont précisés au chapitre Ier du Statut de celui-ci, et de remplir ainsi les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe telles que stipulées à l'article 4 du Statut.⁶⁴

Si certains Etats candidats ont pu (ou pourraient) être amenés à se livrer à un auto-contrôle de leur capacité, voire de leur volonté à devenir membre,⁶⁵ force est de constater qu'il s'agit là d'exceptions remarquables.

(a) L'appréciation de la «capacité» de l'Etat candidat

S'apparentant très largement à un contrôle de type objectif, l'examen de «capacité» s'appuie désormais à titre initial sur les conclusions du rapport d'expertise sur la conformité de la législation nationale aux principes du Conseil de l'Europe et de la CEDH. En l'occurrence, l'élément qui milite le plus fortement en faveur d'un constat de capacité, ce n'est pas seulement l'intégration en substance plus ou moins

62 Encore qu'il ne faille pas inconsidérément exagérer un tel risque. Ainsi la désignation par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, d'un parlementaire hongrois en tant que rapporteur pour l'examen de la demande d'avis concernant la candidature de la Slovaquie n'a pas suscité de réaction particulière. Pour l'heure, la participation de juges ou de commissaires ressortissants des PECO à l'élaboration des rapports d'expertise a été par la force des choses très limitée. Le juge polonais Makarczyk a été l'un des experts ayant examiné la législation de l'Albanie. L'expertise en cours concernant la Moldovie a été confiée au juge tchèque Jungwiert et au commissaire polonais, Nowicki.

63 «Constatant avec satisfaction que la (le -) ... remplit les conditions prévues à l'article 4 du Statut».

64 Voir en dernier lieu avis n° 176 (1993).

65 Dans les deux années ayant précédé son adhésion la Finlande avait procédé à un véritable «examen de conscience» d'euro-compatibilité de son droit national. De même, plus récemment, la Hongrie a-t-elle préparé son accession à la CEDH par une analyse systématique de la compatibilité de sa législation et par une mise en conformité en cas de besoin.

Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale

étendue par l'Etat demandeur des dispositions de fond de la CEDH dans la constitution nationale, mais surtout la mise en place d'un système de justice constitutionnelle, a fortiori si elle s'accompagne d'un contrôle de la conventionnalité des lois.⁶⁶

Les enseignements des enquêtes sur place effectuées par les délégations des trois commissions compétentes de l'Assemblée jouent également un rôle important dans le cadre du bilan «avantages-inconvénients» auquel donne lieu l'appréciation de la «capacité» du pays candidat. Les investigations des missions parlementaires portent certes sur les caractéristiques effectives (ou réputées comme telles) du système constitutionnel et politique,⁶⁷ mais également sur l'agencement du système juridictionnel.⁶⁸

Il est aussi concevable qu'il puisse y avoir, pour le moins à titre confortatif, prise en compte des brevets de respect des droits de l'homme décernés par la Commission d'arbitrage dite Badinter,⁶⁹ dans le cadre de la mise en œuvre par les Etats membres de la Communauté européenne de la doctrine de reconnaissance d'Etat exprimée dans la Déclaration du 16 décembre 1991.⁷⁰

(b) L'appréciation de la «volonté» de l'Etat candidat

Bien que relevant d'une démarche plutôt subjective, l'appréciation de la «volonté» du pays demandeur prend en compte un ensemble de paramètres néanmoins identifiables. Si ces derniers ne sont expressément exprimés que par l'Assemblée, il est malgré tout fort probable que la Comité des Ministres se réfère aux mêmes indices pour juger des «bonnes intentions» de l'Etat candidat.

Le degré de participation du futur membre aux autorités du Conseil de l'Europe constitue à l'évidence un premier critère d'appréciation.

De la sorte sont notamment pris en considération les activités déployées au titre du statut d'invité spécial,⁷¹ la signature (voire la ratification) de conventions

66 A cet égard voir entre autres le Rapport Columberg sur la demande d'adhésion de la République de Bulgarie, Doc. n° 6598, 7 à 9 et le Rapport Ekman sur la demande d'adhésion de la République fédérative tchèque et slovaque Doc. n° 6380.

67 Lors de l'examen des candidatures de la République tchèque et de la Slovaquie, une attention significative a été portée au caractère démocratique du processus de dissolution de la République fédérative préexistante.

68 Ainsi la demande d'adhésion de la Roumanie a-t-elle été mise en attente jusqu'à la promulgation au début de l'été 1993 des nouvelles lois sur l'organisation judiciaire.

69 Voir en ce sens la prise en considération de l'avis rendu par ladite Commission en ce qui concerne la Slovénie, Rapport Seitlinger, Assemblée parlementaire, Doc. n° 6822, §5.

Pour un aperçu concernant les avis rendus par ladite Commission voir Pellet, «Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie», *AFDI* (1991) Spéc. 343 s.

70 Charpentier, «Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats», *RGDIP* (1992) n° 2, 344-356.

71 En ce sens voir les avis de l'Assemblée parlementaire n° 154 (1990), n° 155 (1991), n° 161 (1992), n° 168 (1993), n° 170 (1993).

«ouvertes» du Conseil de l'Europe⁷² ou encore l'accueil de conférences ou de réunions d'institutions du Conseil de l'Europe.⁷³

Les promesses faites par l'Etat demandeur à l'adhésion, ainsi que les «bonnes dispositions» affichées par ce dernier sont de nature à créer un préjugé favorable.⁷⁴ A l'avenir, la participation du pays candidat aux mécanismes de protection des droits de l'homme ouvertes aux Etats non membres⁷⁵ constituera sans doute également un élément de référence. En tout état de cause, il semble acquis que la volonté du futur membre continuera à être jaugée, pour une bonne part, au travers des intentions et opinions exprimées par l'opposition politique, qui dans le cadre d'alternance démocratique, a vocation à devenir le cas échéant la majorité de gouvernement. En d'autres termes, une prise de position de l'opposition défavorable à l'adhésion pèserait d'un poids important, dès lors que par anticipation elle attesterait du défaut d'irréversibilité de l'appartenance au Conseil de l'Europe.

B. Le suivi de l'admission

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, le non-respect par un nouvel Etat membre des engagements souscrits au titre du Statut a toujours été susceptible d'être sanctionné, soit au travers de la procédure de vérification des pouvoirs des représentants de l'Etat à l'Assemblée, soit par le biais de la procédure de suspension des droits. Avec l'extension au fil des années de la ratification de la CEDH et de la souscription des clauses des articles 25 et 46, le contrôle du respect des exigences imposées aux Etats candidats devenus membres était opéré *de facto* (mais tout à fait certainement) par les instances de la Convention (Commission, Cour, Comité des Ministres).

- 72 Voir notamment la prise en compte par l'Assemblée de la circonstance que la Bulgarie avait déjà signé six conventions «ouvertes» ou encore que la Hongrie en avait déjà signé sept. Voir aussi la référence, dans les résolutions d'invitation concernant la République tchèque (Rés. (93) 32) et la Slovaquie (Rés. (93) 33), aux déclarations de succession faites des deux Etats quant aux conventions «fermées» du Conseil de l'Europe auxquelles la République fédérative tchèque et slovaque était partie ou dont elle était signataire.
- 73 Voir avis n° 153 (1990) relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie.
- 74 Voir déjà le «précédent» de l'admission du Liechtenstein – Rés. (78) 48 Le Comité des Ministres vise expressément «l'intention du gouvernement du Liechtenstein de ne ménager aucun effort et d'utiliser toutes les possibilités qui lui sont offertes pour introduire au Liechtenstein le plus rapidement possible le droit de vote des femmes». Pour la pratique récente de l'adhésion voir spécialement avis n° 175 (1993) l'Assemblée apprécie la déclaration écrite des autorités roumaines dans laquelle elles s'engagent à suivre la Recommandation n° 1201...»
- 75 A l'attention des Etats européens qui ne sont pas encore membres du Conseil de l'Europe mais qui sont déjà candidats à l'adhésion ou qui souhaiteraient le devenir, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a proposé un mécanisme transitoire de contrôle du respect des droits de l'homme qui, tirant parti de la compétence et de l'expérience des organes de contrôle de la CEDH (Rés. (93) 6 en date du 9 mars 1993). En l'espèce, il s'agit de faire assurer, dans le cadre d'ordre juridique interne des Etats intéressés le respect des droits de l'homme par un organe, qui tient compte des dispositions de fond de la CEDH. En outre, un projet visant à créer au profit des Etats non membres un mécanisme européen de contrôle du respect des droits de l'homme par référence notamment aux dispositions substantielles de la CEDH est en cours d'élaboration. (Voir A. Drzemeczewski *supra* note 52, 210).

Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale

Les conditions parfois particulières de l'admission des derniers membres en date du Conseil de l'Europe étaient de nature à justifier l'institution d'un suivi de l'admission. Il est toutefois, prématuré de juger de son efficacité, étant donné que les modalités du suivi sont encore pour partie en cours d'élaboration.

1. Le bien-fondé d'un suivi de l'admission

Depuis 1993, les avis adoptés par l'Assemblée parlementaire sur des demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe font pratiquement tous référence à des engagements précis formulés par les autorités des Etats candidats sur des questions liées aux principes fondamentaux de l'Organisation.⁷⁶ Auxdits engagements viennent s'ajouter des souhaits, des recommandations, des directives que l'Assemblée adresse au futur Etat membre, en particulier dans le domaine de la protection des minorités,⁷⁷ mais aussi en matière de garantie de l'indépendance de la justice et plus généralement d'application des principes de l'Etat de droit.⁷⁸

En d'autres termes, la multiplication des «réserves» à l'admission énoncés dans les avis de l'Assemblée parlementaire confère presque un caractère conditionnel, ou pour le moins conditionné, à l'invitation à adhérer. Ce d'autant plus que non seulement ces «réserves» figurent au besoin dans le dispositif des avis de l'Assemblée,⁷⁹ mais peuvent même être reprises et endossées par la résolution d'admission du Comité des Ministres.⁸⁰

2. Les modalités du suivi de l'admission

L'appartenance au Conseil de l'Europe expose tout Etat-membre, en particulier sous l'angle du respect des droits de l'homme et de la démocratie parlementaire, à un contrôle de l'Organisation, exercé en l'espèce surtout par l'Assemblée parlementaire.⁸¹ Cette dernière est aussi en mesure de faire usage à titre de pression ou/et de sanction de la procédure de vérification des pouvoirs des délégations nationales.

76 En ce sens Assemblée parlementaire, directive 488 (93) relative au respect des engagements pris par les nouveaux Etats membres.
Avis n° 153 (1990) relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie, et plus spécialement: avis n° 175 (1993) relatif à la demande d'adhésion de la Slovaquie, §9-11. Avis n° 176 (1993) relatif à la demande d'adhésion de la Roumanie, §5.

77 Voir *supra* I.B.

78 A cet égard voir entre autres les avis n° 158, 174, 176.

79 En ce sens l'avis n° 175 (1993) relatif à la demande d'adhésion de la Roumanie.

80 Rés. (93) 37. Invitation à la Roumanie à devenir membre du Conseil de l'Europe.

81 Pour une illustration récente d'un tel contrôle, que l'Assemblée accompagne un «droit de remontrance», voir Assemblée parlementaire, Rés. 985 (1992) relative à la situation des droits de l'homme en Turquie.

Le refus de valider les pouvoirs des représentants nationaux peut être motivé par la méconnaissance par l'Etat-membre des principes directeurs du Statut.⁸² Le recours à une suspension des droits de participation aux activités de l'Assemblée est d'ailleurs clairement envisagé s'agissant des nouveaux Etats-membres. En effet, dans la directive 488 (1993) instituant une procédure de suivi de l'adhésion, l'Assemblée précise bien que le respect des engagements pris est la condition d'une participation pleine et entière des délégations parlementaires des nouveaux Etats-membres à ses travaux.

Cette même directive 488 (1993) met en place au profit de l'Assemblée un mécanisme de rapports semestriels. En l'occurrence, la Commission des affaires politiques et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme sont chargées de veiller au respect des engagements pris par les Etats nouvellement membres.⁸³ Ces deux commissions sont tenues de faire rapport au Bureau de l'Assemblée, tous les six mois, jusqu'à ce que tous les engagements aient été satisfaits. Il est encore prématuré de juger de l'efficacité d'un mécanisme de contrôle apparemment fondé sur les seules vertus de la persuasion.⁸⁴ Toujours est-il que l'option d'un suivi de l'admission a rencontré un écho favorable au sein du Comité des Ministres, qui a son tour a entrepris, sur le modèle de la directive 488 (1993), l'élaboration d'une procédure de suivi de l'adhésion.

En toute hypothèse l'institutionnalisation du suivi de l'admission ne devrait pas empêcher le Conseil de l'Europe de recourir en cas de besoin, à des procédés *ad hoc*, comme il l'a d'ailleurs fait au cours de l'été 1993.⁸⁵

Conclusion

L'élargissement à venir du Conseil de l'Europe est sans doute de nature à préciser encore davantage des évolutions du régime d'admission des nouveaux Etats-membres. Mais il semble acquis, pour l'essentiel, que les adhésions futures, ne devraient guère bouleverser les enseignements susceptibles d'être d'ores et déjà tirés d'une pratique riche de neuf admissions et échelonnée sur quatre années.

L'entrée des PECO au Conseil de l'Europe a incontestablement eu pour effet d'infléchir quelque peu la signification de l'adhésion au Statut. La procédure

82 Sur les règles applicables et appliquées voir Conseil de l'Europe, *L'Assemblée parlementaire. Procédure et pratique* (9ème éd., 1991) 58-59.

83 Sont susceptibles d'être assujettis à la procédure de suivi non seulement les seuls Etats ayant pris des engagements lors de l'admission c'est-à-dire pour l'heure, les pays ayant adhéré en 1993 (République tchèque, Slovaquie, Estonie, Lituanie, Roumanie), mais également les autres.

84 Le procédure de la directive 488 (1993) a été effectivement engagée à l'encontre de la Slovaquie et de l'Estonie. Les premiers rapports ont été établis par les commissions compétentes. Mais il semble qu'ils ne feront l'objet d'aucune publicité. Plus récemment, la même procédure a été déclenchée à l'encontre de la Roumanie ... et de la Bulgarie.

85 Ainsi, suite à l'adoption par l'Estonie d'une législation électorale jugée discriminatoire à l'égard de la minorité russophone, le Conseil de l'Europe a réagi par l'intermédiaire d'une «mise en garde» du Secrétaire Général et par l'envoi d'une délégation d'enquête.

d'admission se voit encore plus ouvertement que par le passé assigner une fonction d'arrimage démocratique. Il s'agit d'amener le plus rapidement possible l'Etat candidat au standard constitutionnel et juridique exigé par le Conseil de l'Europe⁸⁶ et non plus seulement de valider un «acquis», déjà très largement en harmonie avec ledit standard.

En d'autres termes, l'admission n'a plus simplement pour fonction, d'enregistrer et d'avaliser au plan européen une aptitude constitutionnelle et politique, mais surtout de contribuer à l'extension d'une certaine légitimité constitutionnelle, et même d'un certain modèle constitutionnel. Ce faisant, à bien des égards, l'admission prend les allures d'un pari. L'Organisation mise sur les vertus thérapeutiques de l'adhésion. Lorsque la mise à l'épreuve (c'est-à-dire les pressions exercées en amont sur l'Etat demandeur dans le cadre de la procédure d'admission), est réputée avoir épuisé ses effets, la seule issue concevable, devient alors l'octroi de la qualité de membre à l'Etat candidat.⁸⁷ S'il est encore tôt pour juger du bien-fondé d'un tel parti, on peut néanmoins craindre qu'il n'engendre des effets pervers, à savoir la légitimation des autorités en place au moment de l'adhésion (et même ultérieurement). Or, il n'est nullement exagéré de considérer que dans un cas de figure pour le moins, le dernier en date de l'année 1993, le gouvernement invité à adhérer n'était pas une figure emblématique de l'idéal démocratique tel qu'il est conçu par le Statut du Conseil.

En état de cause sous peine de porter atteinte à la crédibilité de l'Organisation, voire de la déstabiliser, le pari sur les vertus thérapeutiques de l'adhésion ne se prête qu'à un usage homéopathique. De même, il comporte moins de risques lorsqu'il concerne de «petits» Etats que lorsqu'il profite à de grands Etats, et à fortiori s'il devait s'appliquer au bénéfice de «très grands Etats». S'il est à tout l'honneur du Conseil de l'Europe de faire jouer à plein au profit des PECO la présomption de la bonne foi, encore faudrait-il qu'il s'assure que la bonne foi fasse bien partie de l'univers mental des autorités représentatives des pays candidats.

Dans ces conditions, il serait assez tentant de considérer que l'ouverture du Conseil de l'Europe aux ex-démocraties socialistes traduit en réalité un abaissement des standards de l'admission. Pourtant, les apparences militent de prime abord en faveur de la thèse inverse. En effet, formellement les exigences opposées aux PECO se révèlent plus nombreuses et plus lourdes.⁸⁸ En outre, le déroulement de la procédure d'examen des candidatures présente un aspect plus inquisitorial. A la limite même, il ne serait pas incongru et inconvenant d'évoquer un néocolonialisme de l'Etat de droit.

86 En ce sens le point de vue exprimé par le Rapport Jansson précité, Doc. n° 6918, 20.

87 En ce sens la position exprimée par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme au travers du Rapport Jansson (Doc. n° 6918) sur la demande d'avis relatif à l'adhésion de la Roumanie.

88 Voir *supra* I.B. spécialement. Pour mémoire, on rappellera que par le passé certains Etats avaient été admis alors même qu'ils ne remplissaient pas toutes les conditions actuellement imposés; voir *supra* I.A.2.

Comme par ailleurs aucun avantage particulier ne leur a été consenti quant à l'importance de leur contribution financière, ni ne devrait leur être accordé en matière de représentation au sein de l'Organisation,⁸⁹ les PECO peuvent légitimement avoir le sentiment d'être victime d'une inégalité de traitement. Certains nouveaux Etats membres pourraient même exciper d'un double traitement discriminatoire à leur encontre.

En effet, les PECO ne semblent pas avoir été tous «logés à la même enseigne». Ainsi l'on pourrait s'étonner que seule la politique suivie par la Slovaquie et la Roumanie à l'égard de leurs minorités nationales ait fait l'objet de «réserves» de la part des instances compétentes du Conseil de l'Europe. Sans doute, le cas de l'Estonie était-il très particulier à tous points de vue, mais en toute objectivité force est de reconnaître que ce pays a profité d'un traitement «spécial».

De même, la mansuétude manifestée par anticipation par le Comité des Ministres, dans le cadre de la demande d'avis adressée à l'Assemblée parlementaire concernant la Russie n'est certes pas incompréhensible, mais sans pour autant être nécessairement des plus opportunes. La Fédération de Russie a vraisemblablement davantage besoin du Conseil de l'Europe que le Conseil de l'Europe n'a besoin de la Fédération de Russie.

Dès l'origine, l'Assemblée parlementaire,⁹⁰ avec plus ou moins l'acquiescement du Comité des Ministres, a considéré que la procédure d'admission devait constituer un domaine dans lequel elle traiterait d'égal à égal avec l'organe intergouvernemental. Par son activisme depuis 1990 en matière de relations avec les Etats non membres, spécialement au moyen du statut d'invité spécial, l'Assemblée a réussi à concurrencer le Comité des Ministres dans la conduite des relations extérieures de l'Organisation.⁹¹ Parallèlement, en introduisant le jeu des réserves à l'adhésion et en établissant un «contrôle» a posteriori de l'admission, l'Assemblée entend à l'évidence «marquer des points» dans la perspective d'une révision partielle du Statut. En d'autres termes, les conditions d'admission des PECO sont devenues également un enjeu inter-institutionnel au sein même du Conseil de l'Europe.

89 Sur la volonté de maintenir le statu quo relativement à la représentation des grands Etats au sein de l'Assemblée; voir le Rapport Reddemann sur l'élargissement du Conseil de l'Europe (13 décembre 1993), Doc. n° 6975, §10 (le nombre des membres des délégations à l'Assemblée parlementaire ne peut être inférieur à deux, ni supérieur à dix huit).

90 Voir la résolution statutaire adoptée par le Comité des Ministres dès le 31 mai 1951 (PV 2ème session CMCE).

91 Toutefois en vue de prévenir tout risque majeur de cacophonie, le Bureau de l'Assemblée et le Comité des Ministres pratiquent, au-delà d'éventuelles réunions du Comité Mixte, une coordination informelle fondée sur des consultations mutuelles.