

Vlad Constantinesco, Les nouveaux défis de l'unité européenne. Conseil de l'Europe et Union européenne

Légende: Dans cette contribution, Vlad Constantinesco, professeur à la Faculté de droit de l'Université Robert Schuman de Strasbourg, explique les raisons historiques du nombre et de l'enchevêtrement des principales organisations internationales existantes en Europe et réfléchit sur la place à accorder dans l'avenir au Conseil de l'Europe, surtout à l'égard de l'Union européenne, mais aussi, dans une moindre mesure, à l'égard de l'OSCE.

Source: DEMARET, Paul; GOVAERE, Inge; HANF, Dominik (Ed.). 30 Years of European Legal Studies at the College of Europe = 30 ans d'études juridiques européennes au Collège d'Europe, Liber Professorum 1973-74 - 2003-04. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang, 2005. 563 p. ISBN 90-5201-251-2. (College of Europe Studies = Cahiers du Collège d'Europe No. 2).

Copyright: (c) P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles, 2005.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/vlad_constantinesco_les_nouveaux_defis_de_l_unite_europeenne_conseil_de_l_europe_et_unio_n_europeenne-fr-7eeb05c6-e2ba-470e-a51e-226adcd23b93.html

Date de dernière mise à jour: 06/09/2012

Les nouveaux défis de l'unité européenne Conseil de l'Europe et Union européenne

Vlad CONSTANTINESCO

Professeur à la Faculté de droit de l'Université Robert Schuman, Strasbourg

Chercher le pourquoi des choses qui arrivent
nous mène à trouver les choses qui arriveront.

STENDHAL, *Pensées. Filosofia Nova*,
Paris, Le Divan, 1931, tome I, p. 83.

Les historiens des temps futurs seront sans doute étonnés de la prolifération des organisations européennes pendant la seconde moitié du XXe siècle : compétences différentes, mais qui se recoupent parfois, États membres distincts, mais parfois identiques, européens, mais aussi extra-européens, modèles institutionnels variables, avec pourtant certains traits communs, systèmes normatifs d'intensités différentes, mais avec des communications et des influences réciproques. Le panorama défie la rationalité, les économies d'échelle, le bon sens aussi, sans doute... Le rêve, entrevu au moment du Congrès de la Haye, d'une seule organisation européenne - une sorte d'États-Unis d'Europe - semble avoir fait long feu...

Le nombre et l'enchevêtrement de ces organisations s'expliquent : chacune d'elles est la trace d'une conjoncture, d'un moment, d'un effort fait pour organiser à l'échelle européenne (l'Europe de la géographie, depuis 1989, l'Europe de la liberté, avant) les relations entre États souverains. Chacune de ces organisations est alors comme un sédiment de la géologie politique de l'Europe, comme la mémoire sismographique de ce continent, chacune de ces organisations européennes étant à la fois l'expression d'une volonté : celle de s'unir, et d'une nécessité : s'unir pour réagir aux pressions et aux stimulations extérieures. L'interrogation actuelle sur l'avenir de l'Europe et la difficulté de définir ce que les États européens entendent faire ensemble procède de l'absence de *stimuli* extérieurs, plus exactement de leur caractère diffus voire insaisissable. Si la fin de la bipolarité ne signifie pas que le monde soit sans dangers, la nature de la menace a changé d'origine, d'échelle et de caractère. Elle s'incarne désormais et de manière primordiale dans le terrorisme. Mais la prétention de l'hyper-puissance américaine à l'unilatéralisme n'en constitue pas moins un danger réel...

Commémorer l'anniversaire du département juridique au Collège d'Europe peut être une bonne occasion de réfléchir sur les rapports entre la plus ancienne - et la plus vaste - organisation européenne : le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, élargie maintenant à 25 États, et qui vient d'accomplir un pas essentiel en acceptant, en Conseil européen et moyennant quelques amendements non négligeables, le projet de constitution préparé par la Convention pour l'avenir de l'Europe.

Un examen rapide met en évidence la proximité - et dès lors la confusion possible - entre les sphères de compétences des deux organisations, à savoir ce qui est du ressort du Conseil de l'Europe, ce qui est du ressort de l'Union européenne. Nous sommes persuadés que c'est dans la superposition (*overlapping*) entre ces délimitations que résident principalement les sources de confusion et les difficultés actuelles de positionnement du Conseil de l'Europe. Mais chacune de ces organisations, sans exclusive ni monopole, devrait pouvoir disposer de la liberté de participer à la réflexion sur l'avenir de l'Europe : si cet avenir doit être pensé en commun, chacune de ces organisations a vocation à y apporter sa propre contribution.

Si les rapports Conseil de l'Europe / Union européenne devraient retenir d'abord l'attention, il semble que toute réflexion passe en réalité d'abord par une question préalable : celle de savoir quelle est et quelle sera la place du Conseil de l'Europe lui-même dans cet avenir européen. Car c'est d'abord la coexistence de ces deux organisations européennes (l'Union et le Conseil) animées de buts comparables, ⁽¹⁾ dont les États membres seront demain, après l'élargissement de l'Union européenne, en grande partie les mêmes, mais dont les moyens ne sont pas à la même échelle, qui pose la question du positionnement du Conseil dans l'architecture européenne. De la réponse à cette question découle (ou non) son titre et son autorité pour

participer à la réflexion sur l'avenir du continent européen.

Entre le Conseil et l'Union, le rapport de forces n'est plus aujourd'hui, en effet, tout à fait le même qu'hier. Par le passé, jusqu'aux années 1990, les deux organisations poursuivaient des routes parallèles et séparées, le Conseil de l'Europe étant souvent utilisé comme un think tank par la Communauté, qui n'avait pas hésité, à maintes occasions à reprendre dans ses normes des textes issus de l'activité du Conseil (l'exemple le plus cité étant la directive Télévision sans frontières). Dès cette première période, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait été déjà soucieuse de provoquer une réflexion, qui n'est pas sans évoquer celle qu'elle se propose aujourd'hui de mener, sur «Les relations entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne ». ⁽²⁾ Dès cette époque, à lire le document ci-dessus cité, il était indiqué :

La communauté d'objectifs entre le *Conseil de l'Europe* et la *Communauté*, malgré leur nature différente et la non-coïncidence de leur champ géographique, milite très fortement en faveur d'un approfondissement de la coopération entre ces deux organisations. Outre le caractère néfaste que pourrait avoir la création d'une différenciation trop forte des normes applicables aux Etats non-membres de la *Communauté* et aux États membres de celle-ci, certaines questions, au premier rang desquelles celles relatives à l'environnement, ne peuvent s'accommoder d'une trop grande disparité des règles applicables. De plus, l'utilisation rationnelle des moyens matériels disponibles conduit à poursuivre l'œuvre entreprise pour réduire les doubles emplois lorsque cela est possible. ⁽³⁾

Dans le même document était déjà étudié la perspective de l'accession des Communautés européennes au statut du Conseil de l'Europe, mais celle-ci apparaissait alors : « [...] sinon radicalement impossible, du moins sensiblement prématurée ». ⁽⁴⁾ Le moment est peut-être venu d'y songer...

La situation, et le rapport de forces ont commencé à se modifier au début des années 1990. La chute du mur de Berlin, l'établissement de nouveaux régimes politiques dans les ex-démocraties populaires, le sentiment d'assister à une fin de l'histoire en ce sens qu'à l'horizon politique on ne pouvait plus entrevoir d'autre société légitime que celle qui repose sur le triptyque : démocratie, droits de l'homme, économie de marché, vont placer le Conseil de l'Europe face à de multiples demandes d'accession à son Statut et à la Convention européenne des droits de l'homme.

En un peu plus d'une décennie, le nombre de membres du Conseil passera de 21 à 45 : à ce changement quantitatif - qui a nécessairement des répercussions sur le mode de fonctionnement des institutions ⁽⁵⁾ - s'ajoute la crainte d'un changement qualitatif: selon beaucoup, l'afflux de pays qui ne sont sortis que récemment du régime communiste et qui découvrent (ou redécouvrent), plus ou moins vite et plus ou moins bien, les us et coutumes de la démocratie ne pourrait que rendre plus difficile le maintien des lignes de force du Conseil.

Inversement, cet élargissement du Conseil peut être aussi considéré comme une stimulation et une chance pour cette organisation : les nouveaux sujets de préoccupation qui sont apparus : protection des minorités, sécurité démocratique, etc. ont obligé ses institutions à revisiter ses modes de pensée, à forger de nouveaux concepts et de nouveaux outils, à imaginer de nouvelles procédures, qui ont permis à l'organisation de gagner une expertise généralement reconnue et appréciée. Le Conseil a ainsi joué, à l'égard des États candidats à l'Union, le rôle de point de passage obligé vers l'Union européenne.

Comment ne pas voir que ces profonds changements transforment le Conseil de l'Europe en l'organisation européenne par excellence, la seule organisation qui soit véritablement paneuropéenne. Le Conseil occupe donc une place singulière d'abord par l'aire géographique qu'il recouvre. De plus, cette aire déborde largement les limites traditionnellement assignées au continent européen : Russie, Géorgie, Azerbaïdjan, Arménie... ⁽⁶⁾ Le Conseil de l'Europe est ainsi une zone privilégiée et irremplaçable de contacts entre des pays qui ne feront jamais partie de l'Union européenne et les pays de l'Union : c'est la seule structure à la fois internationale et régionale, paneuropéenne mais exclusivement européenne, qui puisse offrir ces avantages.

Dans le même temps, l'Union européenne se consolide et s'approfondit (PESC et JAI, union économique et monétaire, citoyenneté de l'Union européenne, développement de tâches pour lesquelles son intervention est complémentaire des États membres : éducation et formation professionnelle, culture, ⁽⁷⁾ santé, emploi, coopération au développement, protection des consommateurs, etc.) et déborde de ses domaines traditionnels d'action. ⁽⁸⁾ Car l'Union aborde maintenant des champs d'intervention qui ont relevé jusque là

essentiellement de l'investissement du Conseil de l'Europe : c'est le cas de l'article 6§1 du traité sur l'Union tel que révisé à Amsterdam, qui inscrit au fronton de l'Union les valeurs que les États membres s'engagent à respecter : « liberté, démocratie, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ».⁽⁹⁾

L'effectivité de cette proclamation des valeurs fondatrices de l'Union est assortie d'un mécanisme de garantie : les procédures des articles 7 T UE et 309 T CE permettent au Conseil, réuni au niveau des chefs d'États et de gouvernements, de prononcer des sanctions à l'égard des États qui contreviendraient de manière grave et continue à ces principes, sanctions qui pourraient aller jusqu'à la suspension de certains de leurs droits. Cette disposition, sans laquelle les États membres avaient pu vivre jusque là, a certes été conçue comme un signal adressé aux pays candidats à l'adhésion : rien ne dit cependant qu'elle n'aura pas l'occasion de jouer à rencontre d'anciens membres de l'Union... On sait qu'au Conseil de l'Europe, le mécanisme de *monitoring* s'exerce à l'égard de tous les États membres, anciens comme nouveaux...

Ce mouvement d'internalisation des droits fondamentaux dans le droit de l'Union, en qualité de principes fondamentaux, place celle-ci en position de compétition frontale avec le Conseil de l'Europe. Ce mouvement s'amplifie avec la signature par les présidents du Conseil, de la Commission et du Parlement européen, à Nice, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il y a là un mouvement déterminé pour absorber, au sein de l'Union, l'énoncé et la protection de la matière des droits fondamentaux. Ce qui posera, une fois cette Charte revêtue d'une valeur juridique, comme le Projet de traité instituant une Constitution pour l'Union européenne le propose, la question du contrôle et renouvellera la problématique de l'adhésion de la Communauté en tant que telle à la Convention européenne des droits de l'homme, voire au Statut du Conseil de l'Europe.

Ainsi est-on passé d'une situation de coexistence relativement paisible à une situation où la croissance voulue par ses États membres ne peut que placer l'Union en position offensive à l'égard du Conseil : la coexistence a fait place à la rivalité, l'indifférence à la compétition. La relative complémentarité entre les deux organisations cède le pas à la duplication des tâches, sur fond d'hégémonie tranquille de l'Union et d'interrogations du Conseil sur son propre avenir...

Mais une donnée supplémentaire doit être signalée : pendant que l'Union approfondit et élargit ses interventions, elle a aussi engagé le processus de son élargissement, accompli en 2004, pour douze pays candidats. À cet égard, on peut se demander si le mécanisme de la Conférence européenne proposée dans le cadre de l'Agenda 2000 par la Commission européenne aux pays candidats comme lieu de rencontres périodiques avec les chefs d'Etat ou de gouvernement des États membres et le président de la Commission n'aurait pas pu être avantageusement remplacé par l'utilisation des institutions du Conseil de l'Europe : Comité des ministres et Assemblée parlementaire. L'avantage aurait été, outre une économie institutionnelle, de pouvoir rassembler, au sein d'un dialogue politique, non seulement les États membres de l'Union et les États candidats, mais aussi des États qui n'ont pas vocation, ni volonté (immédiate ou définitive) à adhérer à l'Union mais qui, aux marges du futur territoire élargi de celle-ci, peuvent avoir un intérêt à participer à des discussions pan européennes, sur un large éventail de questions.

Les États membres de l'Union forment maintenant la majorité des États membres du Conseil. Une double appartenance caractérise la majorité des membres du Conseil de l'Europe. Les membres de l'Union ont donc la possibilité de contrôler, d'infléchir et d'orienter la marche du Conseil, à supposer que cette relation à l'égard du Conseil suscite leur intérêt. Ceci pourrait aussi conduire à ce que l'Union se substitue à ses États membres dans la gestion, au sein du Conseil, des compétences qui sont les siennes en vertu des traités constitutifs.

Quelle place alors pour le Conseil de l'Europe,⁽¹⁰⁾ face à ce double mouvement où l'Union reprend à son compte la thématique des droits de l'homme,⁽¹¹⁾ et prive ainsi, pour partie, le Conseil de son originalité, mais où l'Union est en mesure, par le contrôle que pourront exercer ses États membres, de piloter le Conseil ? Quelle place aussi à l'égard de l'OSCE, qui s'avance, elle aussi sur les territoires du Conseil de l'Europe ? Mais surtout, que représente aujourd'hui le Conseil de l'Europe ? Pour tenter de répondre à cette interrogation, il faut non seulement appréhender la réalité de ses actions mais aussi l'image qu'il donne de

lui-même à l'extérieur. Il y a, disons-le d'emblée, un certain décalage entre ces deux plans.

Le Conseil, quand on le compare à l'Union européenne, et, mais dans une bien moindre mesure, à l'OSCE, souffre en effet d'un triple déficit : un déficit de visibilité, un déficit de crédibilité, un déficit de moyens ; la dénomination même de l'organisation, souffre depuis la création du Conseil européen (1974), de la proximité sémantique avec le nom de cette instance de l'Union européenne.⁽¹²⁾ Sans compter la confusion entre le Parlement européen (Union et Communauté européenne) et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe siégeant dans la même ville, et ayant même, jusqu'à il y a peu de temps, partagé le même hémicycle... À ces occasions bien connues de confusion⁽¹³⁾ qui réduisent la visibilité de l'organisation, il faut aussi ajouter que les tâches mêmes du Conseil de l'Europe n'apparaissent pas toujours avec une clarté suffisante à l'extérieur de l'organisation. La promotion des droits de l'homme est certes au premier plan, mais c'est une tâche partagée avec la Cour européenne des droits de l'homme. De plus, l'Union revendique, avec la Charte des droits fondamentaux, une compétence en cette matière...

On doit aussi au Conseil une très importante activité conventionnelle, un grand nombre d'accords conclus, sous son égide, par les États membres (parfois avec des États tiers), portant certes sur des domaines variés, mais dont la mise en œuvre dépendra finalement des États parties, ce qui effacera pour les bénéficiaires en dernier ressort, l'investissement et la paternité originaires du Conseil de l'Europe. Enfin, la discrétion avec laquelle certaines tâches sont assurées est inhérente à la nature même de cette tâche : que l'on songe par exemple aux travaux de la Commission de Venise ou à ceux du Haut Commissaire pour les droits de l'homme.

Ce n'est pas la seule source de confusion : l'existence de l'OSCE, son extension qui dépasse - tout en l'englobant - l'aire paneuropéenne, et dont les domaines d'intervention (« dimension humaine », minorités) rejoignent ou recoupent ceux du Conseil de l'Europe rend aussi plus difficile la perception de son activité et de ses champs d'intervention, et brouille un message qu'elle a délivré exclusivement pendant longtemps.

Un déficit de crédibilité qui se manifeste de plusieurs manières. En premier lieu, mais l'observation n'a qu'un intérêt rétrospectif, on peut questionner la politique d'adhésion que le Conseil a mise en place depuis 1990.⁽¹⁴⁾ Sans doute, à cette époque, la pression des États d'Europe centrale et orientale pour une prompte adhésion devait-elle trouver une réponse à la fois rapide et positive, pour de simples raisons de stabilisation politique et de sécurité.

Le Conseil de l'Europe apparaissait ainsi comme le premier cercle européen auquel pouvaient prétendre ces États, comme un sas qui leur permettrait d'atteindre des objectifs qu'ils jugeaient plus déterminants, comme l'adhésion à l'OTAN ou l'admission dans l'Union européenne.

On peut toutefois regretter que le statut *d'invité spécial*, inventé par l'Assemblée parlementaire, n'ait pas pu être maintenu plus longuement comme une période de probation où auraient été vérifiées les capacités des États candidats à remplir les obligations qu'ils signeraient et assumeraient. La rapidité des adhésions au Conseil contrastera avec la (relative) lenteur avec laquelle l'Union mènera la première phase de la procédure d'adhésion.⁽¹⁵⁾

En revanche, il faut noter que ces adhésions donneront lieu à la mise sur pied de véritables mécanismes de supervision (ou de suivi), permettant à l'organisation de vérifier la manière dont les États membres s'acquittent des obligations découlant de leur adhésion et de les encourager à parvenir à placer leur législation en conformité avec les standards européens.⁽¹⁶⁾

Les admissions se sont succédées, en effet, à un rythme impressionnant entre 1990 et 1996, puisque dans ce court laps de temps, 16 pays de l'Est deviennent parties au Statut du Conseil de l'Europe, et signent puis ratifient d'autres instruments, dont la Convention européenne des droits de l'homme : 1990 : Hongrie, 1991 : Pologne, 1992 : Bulgarie, 1993 : République tchèque, Estonie, Slovaquie, Roumanie, Lituanie, 1994 : Andorre (cas à part), 1995 : Moldavie, Albanie, Lettonie, Ukraine, Macédoine, 1996 : Fédération de Russie, Croatie.

Sans vouloir d'aucune façon contester le sérieux avec lequel les différentes étapes et conditions de la procédure d'admission ont été respectés, on doit cependant observer que bon nombre de ces admissions peuvent davantage être analysées comme l'expression d'un encouragement à mieux faire que comme la ratification de progrès avérés sur le chemin de la démocratie et de l'État de droit. On peut même aller plus loin et se demander si l'admission de la République de Russie, intervenue de surcroît au cœur de la crise tchétchène, se justifiait absolument au regard des critères d'appartenance au Conseil de l'Europe.⁽¹⁷⁾ Ce déficit a pu aussi être constaté dans la manière dont l'Assemblée et le comité des ministres ont réagi au moment de la seconde crise tchétchène. On ne peut pas dire que l'évolution de la situation dans cette région incite, depuis, à l'optimisme : la Tchétchénie serait-elle une zone de non-droit, où la Convention européenne des droits de l'homme serait privée de son effectivité ?

Un déficit de moyens est enfin également perceptible : le financement des activités du Conseil de l'Europe dépend des contributions des États membres, tandis que le financement des activités des Communautés dépend du mécanisme des ressources propres. Le montant global du budget de l'Union s'élève à plus de 100 milliards € tandis que celui le Budget ordinaire du Conseil pour 2001, assurant le fonctionnement des organes politiques et juridictionnels de l'Organisation et la mise en œuvre des programmes arrêtés par les 41 États membres, s'élève à 163 millions €. (Le budget de 2002, hors accords partiels, s'élève à 169 millions €). Les budgets des différents Accords partiels⁽¹⁸⁾ - programmes auxquels seuls certains États membres participent - s'élèvent à environ 40 millions €, soit au total 203 millions €. Le budget de l'OSCE équivaut, lui à quelque 100 millions €.⁽¹⁹⁾ Certes, ces chiffres font abstraction des hypothèses de financement conjoint où la Communauté s'associe à des programmes mis en œuvre par le Conseil, mais le décalage n'en est pas moins considérable. Il est vrai que la comparaison en termes budgétaires n'est pas totalement significative en raison de l'importance des dépenses consacrées par la Communauté à des politiques spécifiques, comme le soutien à la production agricole ou la cohésion entre régions de l'Union, politiques qui sont fort éloignées de compétences du Conseil.

Si l'on dépasse la perspective des relations Conseil de l'Europe / Union européenne, on doit constater que parmi beaucoup d'éléments, une constatation justifie le nombre actuel d'organisations européennes : le constat que de nombreux chantiers de réconciliation⁽²⁰⁾ sont encore largement ouverts en Europe. Il faut donc des forums appropriés, multiples et divers pour y répondre. De ce point de vue, il faut considérer positivement la pluralité des organisations européennes. Certes, le pluralisme institutionnel européen ne ressemble pas encore à un paysage ordonné mais présente plutôt l'aspect d'un enchevêtrement embrouillé. Si on recherche et souhaite le *Mutual Reinforcing Institutions*, on se trouve encore, plutôt, au stade du *Mutual Overlapping Institutions*. Il faut en prendre son parti : le paysage institutionnel européen restera vraisemblablement encore longtemps marqué par ce pluralisme et cette complexité, sources inévitables de déperdition des forces, parfois aussi de tensions, pas toujours fécondes.

Car chacune des organisations européennes éprouve évidemment le sentiment de sa propre légitimité et de sa spécificité et entend, comme tout organisme vivant, persévérer et prospérer dans son être. Il est vrai que les identités de ces organisations (à savoir leurs tâches respectives, qu'elles soient originaires ou acquises) se recoupent partiellement et peuvent donner lieu à des comportements hégémoniques, à des conflits, à des empiètements. La coordination inter-organisations, qui paraît rationnelle et qui doit être poursuivie, est cependant difficile à organiser : elle alourdit les mécanismes délibératifs et décisionnels de chaque organisation, ralentit leur fonctionnalité, engage des énergies qui pourraient être mieux distribuées ailleurs.

Le paysage institutionnel européen reste un paysage sédimentaire diversifié, inscrit, par l'histoire, dans une géographie maintenant unifiée. Faute d'être rationnel, ne peut-on penser qu'il pourrait devenir plus raisonnable au prix d'un effort de rapprochement entre l'Union et le Conseil, qui passerait par une adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et au Statut du Conseil de l'Europe ?

(1) « Une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » (préambule du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne), objectif qui est, du reste, aussi celui du Conseil de l'Europe, exprimé dans des tenues très proches par le préambule de son propre Statut : « [...] une organisation groupant les États européens dans une association plus étroite ». Voir aussi l'article 1er de ce même Statut : « Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres [...] ».

(2) Il s'agit de l'analyse juridique réalisée par les professeurs V. CONSTANTINESCO, J.P. JACQUÉ, R. KOVAR et D. SIMON, à

la demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe (suite à la directive 426 adoptée par l'Assemblée parlementaire le 27 septembre 1985), 7 septembre 1987 [AS / Pol (39) 5. AS / Jur (39) 15]. Les deux organisations ont depuis développé les moyens de renforcer leur coordination, sans grand succès semble-t-il. Consulter le mémoire de DEA (*Histoire de l'Europe au XX^e siècle*, Université Robert Schuman) présenté et soutenu en septembre 2000, par Mlle S. SAINT-MARC : *La coopération entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne depuis 1989*, ronéoté, 121 p. + annexes et bibliographie.

(3) Introduction, point 2.

(4) Document précité p. 26, point 55.

(5) Ainsi l'Assemblée parlementaire est passée à 602 membres issus de 43 parlements nationaux. Elle demeure inférieure en taille au Parlement européen des 15 qui comprend 626 membres.

(6) Ajoutons le rayonnement extérieur à l'Europe proprement dite attesté par le nombre et la qualité de pays tiers présents, à divers titres, auprès des institutions du Conseil de l'Europe : invités spéciaux à l'Assemblée parlementaire : Bosnie-Herzégovine (28 janvier 1994, devenue membre le 24 avril 2002) - République Fédérale de Yougoslavie (22 janvier 2001), observateurs à l'Assemblée parlementaire : Canada (28 mai 1997) - Israël (2 décembre 1957) - Mexique (4 novembre 1999), observateurs au Comité des Ministres : Canada (29 mai 1996) - Saint Siège (7 mars 1970) - Japon (20 novembre 1996) - Mexique (1^{er} décembre 1999) - États-Unis d'Amérique (10 janvier 1996)

(7) Le traité sur l'Union européenne recommande une coopération étroite avec le Conseil de l'Europe dans les domaines de l'éducation (article 149 § 3 T CE) et de la culture (article 151 § 3 T CE).

(8) Par le traité sur l'Union, signé à Maastricht, la Communauté économique européenne cède la place à la Communauté européenne, signalant ainsi que la vocation de la Communauté ira désormais au-delà du champ de l'économie et ce qui augmente l'aire potentielle du principe de spécialité ou d'attribution des compétences figurant à l'article 5.1 T CE.

(9) Et dans une moindre mesure, on peut considérer que les questions qui intéressent le II^e pilier (politique étrangère et de sécurité) et le III^e (justice et affaires intérieures) recoupent des zones d'intérêt du Conseil de l'Europe.

(10) « Lorsqu'elle aura accompli sa prochaine phase d'élargissement, l'Union européenne englobera à peu près la moitié des États membres du Conseil de l'Europe, au nombre actuellement de 43. Dans le même temps, il est probable qu'elle étendra son champ de compétence à plusieurs nouveaux domaines, instituant notamment un système juridique de protection des droits de l'homme.

D'aucuns estiment que cette évolution ôtera au Conseil de l'Europe sa raison d'être. Je m'inscris en faux contre cette affirmation ». Discours de M. Peter SCHIEDER, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à la clôture du dernier colloque sur l'identité européenne à Strasbourg, le 19 avril 2002.

(11) Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht, attribue d'autres tâches à la Communauté européenne qui sont susceptibles de recouper des domaines où le Conseil de l'Europe s'est fortement investi : culture, santé, éducation professionnelle... Ce même traité institue un Comité des régions au sein des institutions de l'Union, qui semble être le pendant communautaire de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux, à laquelle a succédé en 1994 le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

(12) Le site Internet du Conseil de l'Europe lui-même comporte une rubrique : « Ne pas confondre » !

(13) Autre occasion de confusion, l'existence depuis d'un Haut Commissaire aux droits de l'homme, susceptible d'entretenir la confusion avec les Commissaires européens, membres de la Commission européenne, institution de l'Union et des Communautés européennes. L'OSCE a aussi son propre Haut Commissaire (minorités) ou son propre Haut Représentant (pour la liberté des médias). Ajoutons à ce recensement le Haut Représentant de l'Union européenne pour la PESC, Secrétaire général du Conseil. S'y ajoute également le cas du drapeau européen, inventé dans le cadre du Conseil de l'Europe, emblème aujourd'hui de l'Union européenne. En effet, c'est le 25 octobre 1955 que l'Assemblée parlementaire a choisi à l'unanimité un emblème d'azur portant une couronne de douze étoiles d'or. Le 8 décembre 1955, le Comité des ministres a adopté ce drapeau européen. Mais l'Assemblée parlementaire a exprimé à plusieurs reprises le souhait de voir les autres organisations européennes adopter ce symbole européen pour ne pas mettre en cause, par des emblèmes distincts, la complémentarité, la solidarité et le sentiment d'unité de l'Europe démocratique. C'est ainsi que les institutions communautaires l'ont introduit au début de 1986. Tant le Conseil de l'Europe que la Communauté européenne (et, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'Union européenne) sont maintenant représentés par le drapeau et l'emblème européens. Cette initiative du Conseil de l'Europe, reprise par l'Union européenne, est maintenant devenue le symbole de l'identité et de l'unité européennes. Il y a dans cet exemple, comme une métaphore des relations entre les deux organisations...

(14) Voir l'article documenté et fondé sur une expérience concrète de HALLER, B., « L'Assemblée parlementaire et les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe » dans B. HALLER, H.-C. KRÜGER et H. PETZOLD (eds.), *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area*, Studies in Honour of Heinrich KLEBES, Kluwer Law International, The Hague/London/London, 2000, pp. 27-79.

(15) Bien entendu, comparaison n'est pas raison : la reprise de l'acquis communautaire explique pour une part la lenteur de la procédure communautaire : mais ce qui a semblé manquer aux procédures d'admission au Conseil de l'Europe, c'est le screening, à savoir l'examen systématique de la législation nationale sous l'angle de sa conformité aux obligations dérivant du traité à conclure ainsi que le contrôle préalable des conditions de fonctionnement effectif de l'appareil administratif et juridictionnel.

(16) Voir dans l'ouvrage *supra* note 14, l'article de BENOÎT-ROHMER, Fl., « Mécanismes de supervision des engagements des États membres et autorité du Conseil de l'Europe », p. 80 : « L'élargissement du Conseil de l'Europe d'un cercle limité d'États démocratiques à un groupe beaucoup plus large d'États, dont beaucoup sont encore des démocraties récentes, fait naître le reproche d'un abaissement des critères et d'une trop grande tolérance à certaines déviations. » (*ibid.*, p. 101).

(17) Pour une affirmation du caractère européen de la Russie, cf. le discours de M. Mironov, Président du Conseil de la Fédération (assemblée fédérale) de la Fédération de Russie devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 24 avril 2002 : « Quelle que soit sa spécificité, la Russie est une partie inaliénable de l'Europe et son intégration à la communauté démocratique du continent est pour elle un objectif stratégique ». Affirmation parfois contestée : lire par exemple l'article de Alain BESANÇON, « Les frontières orientales de l'Europe. Le cas russe. », *Commentaires*, 1995, Volume 18, Numéro 71, p. 493.

(18) Pharmacopée européenne, Banque de Développement, Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants (Groupe Pompidou), Groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours

contre les risques naturels et technologiques majeurs, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Accord partiel Fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles (« Eurimages »), Accord partiel en matière de cartes jeunes, Accord partiel élargi portant création du Centre européen pour les langues vivantes, Centre Nord/Sud (Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales), Accord partiel Groupe d'États contre la Corruption - GRECO.

(19) D'après le rapport d'activités 2000 de l'OSCE, disponible sur son site Internet.

(20) « Les institutions telles que le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'OTAN et (commune à tous) l'OSCE peuvent constituer la plate-forme de coopération des États qui jusqu'ici se trouvaient dans des camps hostiles ou étaient mêlés par le passé aux litiges ethniques, nationaux ou territoriaux. Cela concerne principalement les pays d'Europe centrale et orientale qui auparavant n'avaient pas la possibilité de se réconcilier ou de résoudre raisonnablement les conflits ». SUCHOKA, H., « Vers la conciliation en Europe. Les institutions européennes (le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'OTAN, l'OSCE) en tant qu'instruments de conciliation » dans *Law in Greater Europe*, supra note 14. À ces réconciliations entre États, il faudrait ajouter la réconciliation à l'intérieur des sociétés civiles des États, qui passe par un travail de mémoire et par l'enracinement des conditions d'existence d'authentiques sociétés démocratiques, au sens où l'entend la Convention européenne des droits de l'homme.