

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

3 octobre 1994
FDOC7166

Doc. 7166

AVIS

sur l'élargissement du Conseil de l'Europe

**(Rapporteuse: M^{me} HALLER,
Suisse, Groupe Socialiste)**

Introduction

Le rapport de la commission des questions politiques sur l'élargissement du Conseil de l'Europe figurait à l'ordre du jour de l'Assemblée du 26 janvier 1994. De nombreux amendements ayant été déposés, la commission des questions politiques a elle-même demandé que le rapport lui soit renvoyé et que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et la commission des relations avec les pays européens non membres soient priées de formuler un avis. L'Assemblée en a décidé ainsi le jour même, et le Bureau a demandé aux deux commissions susmentionnées de bien vouloir faire connaître leur position.

Cet avis s'appuie sur la position adoptée en son temps par la commission des questions politiques à propos du rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme concernant la même question, en date du 16 juin 1992 (Doc 6629), mais tient également compte des développements survenus ultérieurement.

Exposé des motifs

1. Des frontières géographiques de l'Europe?

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme est d'avis qu'il est difficile de fixer les frontières géographiques de l'Europe. Différents critères traditionnellement utilisés sont toujours importants aujourd'hui mais ils ne sont plus suffisants.

Il convient de ne plus considérer comme le seul critère la communauté des valeurs religieuses/philosophiques, dont l'application reviendrait notamment à nier l'émergence de sociétés multiculturelles en Europe. Or, précisément au cours des dernières années, il est apparu impossible de dissocier la question des droits de l'homme de celle des

minorités. La conception selon laquelle un Etat, dans certains cas, ne peut exister en tant que tel que si sa population présente une unité ethnique, culturelle ou religieuse — c'est précisément à cette conception que l'Europe doit d'être confrontée à l'horrible drame de l'ex-Yougoslavie — est déjà en soi une violation des droits de l'homme. L'idée qui fonde les droits de l'homme au plan juridique suppose par définition une conception multiculturelle, multiethnique et multireligieuse de la société.

Le critère historique est désormais inapplicable en tant que seul critère, dans la mesure où il contient déjà un germe de néo-colonialisme.

Le critère strictement géographique ne saurait non plus être retenu comme le seul critère, ne serait-ce que parce que certains pays membres du Conseil de l'Europe (Turquie) et d'autres Etats qui pourraient en devenir membres (Russie) s'étendent au-delà des frontières géographiques de l'Europe.

Les frontières géographiques de l'Europe pourraient se modifier à l'avenir, soit qu'elles s'étendent soit qu'elles évoluent dans le sens d'un rétrécissement, non par suite d'affrontements violents, mais par suite d'une évolution culturelle. Le Conseil de l'Europe devrait en tenir compte.

Ces trois critères (religion, histoire et géographie) restent des éléments à prendre en compte mais ils ne sont pas suffisants.

2. Le Conseil de l'Europe en tant que système de valeurs fondamentales

L'Europe de la CSCE ou l'Europe de l'Union européenne ne se définissent pas de la même façon que l'Europe du Conseil. Et cela est tout à fait légitime. L'Europe du Conseil s'étend aussi loin que peuvent s'affirmer les principes de cette Organisation: démocratie pluraliste, primauté du droit, droits de l'homme. Si ces principes ont une résonance au-delà de l'Europe du Conseil, on ne peut que s'en féliciter et encourager tout ce qui va dans ce sens.

A cet égard, il convient de tenir compte du débat général sur les droits de l'homme de ces dernières années: alors que la tradition des droits de l'homme veut que ces droits satisfassent à un critère de validité absolue et soient universellement applicables sous la même forme et avec la même imprescriptibilité, quelques pays en développement ont adopté une optique qui autorise la prise en compte des particularités culturelles de la région considérée. En d'autres termes, on ne pourrait appliquer partout dans le monde les critères qui appartiennent à la tradition européenne.

L'Europe doit impérativement rester attachée à sa tradition de valeur absolue et de protection sans réserve des droits de l'homme. Dans les circonstances actuelles, il est de la plus haute importance de rester clair sur ce point notamment à l'égard de l'Europe centrale et orientale. Mais cela veut dire qu'il importe pour l'Europe de faire adopter ses valeurs fondamentales et ses conceptions des droits de l'homme par d'autres cultures, sans pour autant remettre en question, et moins encore détruire, ces dernières. Toutes les cultures du monde reconnaissent d'une manière ou d'une autre l'idée de la dignité de l'homme. Cette idée se retrouve notamment dans toutes les religions, où elle s'accompagne de celle de respect du prochain.

Les valeurs fondamentales auxquelles souscrit le Conseil de l'Europe englobent les trois critères énumérés dans le chapitre 1er et pourraient être considérées comme les critères généraux pour l'élargissement de l'Organisation.

3. Des limites concrètes aux fins de l'élargissement du Conseil de l'Europe

Les considérations qui précèdent pourraient donner à penser que le Conseil de l'Europe est destiné à devenir pratiquement une organisation d'envergure mondiale. Il ne saurait en être question. Il va de soi que le Conseil de l'Europe ne pourra jamais admettre en son sein nombre d'Etats du monde en raison de leur situation géographique: les Etats d'Amérique du Nord et du Sud ne sont pas plus appelés à devenir membres du Conseil de l'Europe que ne le sont les Etats d'Afrique centrale ou du Pacifique, pour ne citer que quelques exemples.

Cela dit, nul ne conteste l'existence d'un groupe d'Etats qui souhaiteraient adopter certains éléments politiques/culturels européens. D'où la nécessité de rechercher une forme de coopération avec les Etats qui, même s'ils ne peuvent devenir membres du Conseil de l'Europe, souhaiteraient néanmoins, sur le plan des idées, s'appuyer sur l'Europe dans certains domaines.

En ce qui concerne les Etats avec lesquels une coopération est tout à fait envisageable en raison de leur proximité géographique avec l'Europe, il convient de faire la distinction entre le statut de membre de plein droit et d'autres formes de coopération. On dispose pour cette distinction d'un modèle toujours valable: celui des «cercles concentriques»: le Conseil de l'Europe consiste en un noyau de pays membres de plein droit. Pour les raisons exposées plus haut, ce cercle restreint se définit essentiellement en fonction de l'évolution politique/culturelle des Etats qui en font partie, et qui, de surcroît, sont géographiquement proches du continent européen et doivent en particulier avoir reconnu la Convention européenne des Droits de l'Homme, y compris le droit de recours individuel. Autour de ce noyau on peut concevoir diverses formes de coopération. Soit dit en passant, l'OTAN suit une voie similaire avec son idée de «partenariat pour la paix».

Sur la base des rapports de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, l'Assemblée a recommandé à plusieurs reprises au Comité des Ministres de mettre en place un mécanisme assurant la protection des droits de l'homme dans les Etats non membres:

— Recommandation 1183 (1992) relative à l'accès d'Etats européens non membres aux institutions fonctionnant dans le cadre de certaines conventions du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme (Doc 6585);

— Recommandation 1204 (1993) relative à la création d'un mécanisme transitoire de protection des droits de l'homme pour les Etats européens non membres du Conseil de l'Europe (Doc 6743);

— Recommandation 1219 (1993) sur la création d'un mécanisme pour la protection des droits de l'homme dans les Etats européens non membres du Conseil de l'Europe (Doc 6902).

Ces recommandations vont dans le sens de l'idée de cercles concentriques exposée plus haut: les Etats qui ne peuvent pas devenir membres de plein droit doivent néanmoins

avoir la possibilité de s'associer à la conception de concrétisation des droits de l'homme, qui est celle du Conseil de l'Europe.

Ces derniers mois, cette idée a été reléguée au second plan, l'élargissement à bref délai du cercle des membres de plein droit étant désormais au centre du débat au Conseil de l'Europe. Cet élargissement représente un tel fardeau pour le mécanisme mis en place pour veiller à l'application de la Convention européenne des Droits de l'Homme que, compte tenu des capacités limitées, il est proprement impossible d'envisager en plus la création d'un cercle concentrique élargi pour ce mécanisme. Le modèle des cercles concentriques ne devrait pas pour autant être jeté aux oubliettes. Il joue un rôle important dans le contexte de l'élargissement du Conseil de l'Europe.

Conclusions

Il va sans dire que nombreux sont les Etats que le Conseil de l'Europe ne peut et ne pourra jamais admettre en tant que membres de plein droit, et ce en raison de leur situation géographique: les Etats d'Amérique du Nord et du Sud ne sont pas plus appelés à devenir membres du Conseil de l'Europe que ne le sont les pays d'Afrique centrale et du Pacifique, pour ne citer que quelques exemples.

Par ailleurs, il existe un cercle d'Etats qui, à l'évidence, ne sont pas «européens» mais qui peuvent souhaiter s'inspirer de certains éléments politiques/culturels européens. Le modèle des «cercles concentriques» reste valable dans ce type de situation.

L'admission de nouveaux Etats avec le statut de membres de plein droit ne doit pas signifier que le Conseil de l'Europe réduit ses exigences sur le plan de la concrétisation des valeurs fondamentales européennes, telles que la primauté de droit, la démocratie et les droits de l'homme.

Trois éléments doivent être pris en compte: religion (philosophie), histoire et géographie. Mais ces seuls critères ne sont pas suffisants. Il existe un critère général qui englobe tous les autres éléments, c'est-à-dire les valeurs fondamentales sur lesquelles est basé le Conseil de l'Europe.

A la réunion de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, plusieurs membres avaient des points de vue différents de ceux exprimés dans le présent avis, avis soutenu par la majorité de ses membres. Certains estimaient que le rapport de la Commission des questions politiques était très clair, se basant sur des données historiques, culturelles et géographiques.

Quelques membres de la Commission ont souligné que la question actuelle était l'élargissement du Conseil de l'Europe, pas de l'Europe même. Après avoir défini clairement la structure interne et l'identité du Conseil de l'Europe, il ne serait pas difficile de déterminer quels états pourraient y adhérer.

Quand la Commission a discuté et adopté cet avis, à sa réunion du 12 septembre 1994, elle a également adopté les amendements suivants:

Dans le projet de recommandation,

- à la fin du paragraphe 1 ajouter une nouvelle phrase rédigée comme suit:

"L'Europe a un intérêt à ce que ses valeurs fondamentales et ses conceptions des droits de l'homme imprègnent des cultures voisines, sans pour autant les remettre en question et encore moins les détruire."

- à la fin du paragraphe 2 ajouter la phrase suivante:

"Toutefois des liens traditionnels et culturels et une adhésion aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe pourront justifier une coopération appropriée avec d'autres états qui sont situés au bord des limites dites "géographiques".

- à la fin du paragraphe 8 ajouter une nouvelle phrase rédigée comme suit:

"Toutefois on ne devrait pas tirer un nouveau rideau derrière ces Etats, qui risquerait d'empêcher l'expansion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe vers d'autres pays. Des pays voisins de l'Europe "géographique", s'ils le veulent, devraient être considérés comme des candidats possibles à une coopération appropriée."

*
* *

Commission chargée du rapport: commission des questions politiques (Doc. 7103)

Commission saisie pour avis: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc. 6975, renvoi n° 1920 du 28 janvier 1994

Avis approuvé par la commission le 12 septembre 1994

Secrétaires de la commission: M. Plate et Mme Kleinsorge