



## **COLLOQUE SUR**

### **« LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME EN EUROPE, UNE IDEE DEPASSEE ? LE CONSEIL DE L'EUROPE PLUS INDISPENSABLE QUE JAMAIS »**

**Comment faire en sorte que le Conseil de l'Europe ait un avenir ?**

**(Paris, Assemblée Nationale, 12 septembre 2016)**

**M. GIANNI BUQUICCHIO**

**Président de la Commission de Venise**

L'Europe traverse des temps difficiles, marqués par une importante crise économique, financière, sociale et politique.

Des développements complexes et, pour certains, préoccupants sont constatés sur les différents plans – social, économique, financier, culturel, technologique, politique/géopolitique, ainsi que de la participation politique, avec à la fois des nouvelles formes de participation, voire de désaffection vis-à-vis des partis politiques jusqu'au rejet du politique dans son ensemble et une montée des tendances nationalistes et xénophobes.

Ce n'est pas la première crise, ni probablement la dernière que nous traversons depuis la Seconde Guerre Mondiale. La défense non seulement des droits de l'homme, mais également de l'état de droit et de la démocratie est un processus incessant, une mission à durée indéterminée.

Les droits de l'homme, la démocratie, l'état de droit ne sont jamais pleinement acquis, et cela pour plusieurs raisons : tout d'abord, car ils évoluent sans cesse.

De nouvelles questions se posent, qui appellent à un débat public complexe, inspiré par la tradition, la culture et les valeurs et obligations constitutionnelles et conventionnelles pertinentes. Je pense au « mariage pour tous », ou à l'interdiction de la burka ou du burkini, par exemple.

Des questions essentielles, pour lesquelles l'aiguillage fourni par les standards internationaux et par le patrimoine constitutionnel commun se révèle précieux.

Aujourd'hui, les dérives extrémistes et les attaques terroristes dont plusieurs états européens ont été victimes ont exacerbé les problèmes sécuritaires, en posant le problème épineux de l'introduction éventuelle de limitations plus importantes de l'exercice des droits de l'homme, dans le cadre de la marge d'appréciation des Etats ou même dans le cadre de l'état d'urgence.

De plus, et c'est très important, il ne faut pas oublier que la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme ne sont jamais acquis de manière irréversible. Aucun état n'est à l'abri de reculs démocratiques, de montées démagogiques, d'abus de majorité selon le triste adage « le gagnant remporte tout ».

Malheureusement, nous constatons aujourd'hui des tendances vers des « démocraties autoritaires » (*illiberal democracies*), des incursions dans la liberté des médias, des attaques aux journalistes, au pouvoir judiciaire, des abus d'immunité et de levée d'immunité.

Le risque d'une dégradation du niveau de protection des droits de l'homme est, par conséquent, réel et constamment présent. Le rôle de la communauté internationale - et encore plus du Conseil de l'Europe qui de cette communauté exprime, ou devrait exprimer, les valeurs communes indépendamment des intérêts géopolitiques du moment – est primordial et irremplaçable. C'est un rôle de conseil mais aussi de gardien. C'est aussi une responsabilité.

Le Conseil de l'Europe a une connaissance profonde de la diversité des systèmes institutionnels et juridiques sur lequel se fondent les différentes démocraties européennes, et se distingue par la capacité de se mettre à la disposition des Etats en tant que :

- forum permettant les échanges et le partage, l'identification des menaces aux droits fondamentaux, des préoccupations communément partagées ;
- plateforme pour la réflexion et la recherche de solution communes, respectueuse des exigences de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux ;
- réservoir (de par son expertise) d'idées et de bonnes pratiques ;
- facilitateur (outil de médiation) dans l'effort vers le compromis et l'équilibre - entre Etats ;
- acteur majeur dans la sensibilisation des Etats et des populations à l'égard des nouvelles problématiques du monde contemporain, des menaces aux droits fondamentaux et aux règles démocratiques ;
- mais aussi acteur de poids dans la prévention des dérives anti-démocratiques ;
- acteur dans l'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme, essentielle dans la gestion à long terme des transformations contemporaines ;
- acteur important dans la gestion pacifique des conflits, offrant, par les standards et valeurs communément reconnus, une plateforme pour le dialogue et la négociation politique.

Aujourd'hui, nous discutons si la défense des droits de l'homme en Europe est une idée « dépassée ».

La volonté politique de certains états membres de soutenir notre organisation semble vaciller face au risque que leurs intérêts particuliers ne soient compromis, et l'opinion publique sur des questions difficiles telle la lutte contre le terrorisme, la lutte contre l'extrémisme ou encore l'intégration des migrants ne penche pas toujours du côté de la défense des valeurs et idéaux européens.

Face aux échecs et aux problèmes que rencontrent les idéaux du Conseil de l'Europe dans l'Europe d'aujourd'hui, il me semble essentiel que nous ajustions et adaptions notre stratégie et notre arsenal.

La Commission de Venise existe depuis plus d'un quart de siècle. J'ai contribué à sa création ou, mieux, à sa conception.

A plusieurs reprises, dans l'histoire de la Commission, je me suis posé la question de l'avenir qu'elle pouvait avoir, quand elle semblait avoir atteint ses objectifs d'origine, notamment lorsque les « nouvelles démocraties » s'étaient enfin dotées de constitutions démocratiques, inspirées par les standards du Conseil de l'Europe.

Nous avons réussi à trouver des solutions, mais des nouveaux défis ont surgi et nous avons dû développer des nouvelles stratégies pour les affronter. Nul ne doute aujourd'hui que la Commission a gardé toute son utilité. La Commission de Venise a donc réussi, jusqu'à présent, à s'adapter aux changements.

Pour cette raison, je souhaite partager certaines de ses bonnes pratiques qui pourraient servir comme pistes pour améliorer les méthodes de travail du Conseil de l'Europe en général.

Tout d'abord, quelques mots sur la Commission de Venise :

La Commission est un organe consultatif indépendant, un accord élargi qui compte tous les pays membres du Conseil de l'Europe ainsi que 14 pays non européens. Ses atouts sont certainement la flexibilité, la réactivité, l'efficacité, la clairvoyance et désormais, aussi sa réputation.

Sur demande d'un état-membre, d'un organe du Conseil de l'Europe (le Comité des Ministres, l'Assemblée Parlementaire, le Congrès des pouvoirs Locaux et régionaux et le Secrétaire Général,) ou encore de l'OSCE/BIDDH ou de l'Union Européenne, la Commission prépare des avis juridiques non-contraignants sur des constitutions ou lois de pertinence constitutionnelle, déjà adoptées ou, idéalement, au stade de projet. Elle exprime son avis mais surtout elle formule des propositions d'amélioration.

Elle se base sur le patrimoine constitutionnel commun : en pratique, cela signifie que, tout en ne s'écartant pas des principes fondamentaux, la Commission ne vise pas à imposer des normes de manière rigide aux Etats, mais tient compte de la souveraineté nationale et des circonstances locales. La Commission travaille en coopération et en dialogue constants avec les autorités nationales et à l'écoute de la société.

Quelles sont les bonnes pratiques de la Commission de Venise ?

Elle réagit très rapidement aux demandes d'avis et d'assistances urgentes et prioritaires.

On a parfois rendu des avis urgents en quelques jours seulement, lorsque la situation dans l'Etat concerné nous imposait d'intervenir dans de tels délais. Une procédure d'urgence a été créée. Les ressources financières et humaines du Secrétariat peuvent être très rapidement adaptées et redirigées. Les activités moins urgentes peuvent être reportées, les moins importantes peuvent être annulées. Les démarches administratives et bureaucratiques sont réduites au minimum.

Il me semble tout à fait primordial que le Conseil de l'Europe doive se consacrer aux véritables priorités dans les Etats membres, et au moment même où ses priorités sont identifiées.

Il doit pouvoir apporter une valeur ajoutée démontrée, tant en terme d'impact que de « momentum », de promptitude. Une séparation moins nette entre secteurs, une plus grande flexibilité dans le budget et dans les outils de programmation ainsi que dans les politiques de recrutement et mobilité du personnel, et surtout une simplification administrative et un allègement bureaucratique me paraissent indispensables.

La Commission a abordé les questions qui lui ont été soumises sans tabous. Elle a développé depuis sa création une riche doctrine, qui est le résultat de l'identification des standards, leur développement, l'analyse comparée de l'expérience des pays membres. La Commission a maintenu sa cohérence par rapport à cette doctrine.

Cependant, elle n'a pas hésité à poursuivre et à rouvrir ses réflexions lorsque les circonstances l'imposaient.

Par exemple, tout en étant extrêmement attachée à l'indépendance du système judiciaire et à l'inamovibilité des juges, au fil des années la Commission a reconnu la nécessité d'une approche pragmatique et a accepté des procédures de filtrage (« vetting ») des juges quand le système judiciaire est atteint d'un niveau grave et généralisé de corruption. En même temps, la Commission a exigé que ces procédures soient assorties de fortes garanties procédurales.

Une attitude d'ouverture aux préoccupations des Etats permet de renforcer les liens de confiance.

La Commission de Venise a reconnu que, si les standards sont généraux et identiques pour tous, les exigences relatives à la manière de les atteindre peuvent ne pas être les mêmes dans les démocraties plus récentes par rapport aux plus anciennes.

L'absence d'une culture juridique et politique mûre et démocratique, par exemple, appelle à imposer des garanties structurelles additionnelles.

Les obligations qui découlent du Statut du Conseil de l'Europe et des standards sont des obligations de résultat, et pas de moyens. Si de telles garanties structurelles sont nécessaires dans un Etat donnée, l'insistance sur leur mise en place ne peut être considérée comme un « double standard ».

La Commission a néanmoins recommandé aussi à des « anciennes démocraties » de remettre en question des situations juridiques acquises et à réfléchir à des réformes, par exemple en instituant un Conseil supérieur de la Magistrature dans des Etats où une telle instance n'existe pas. Cette position claire a permis à la Commission de contrer la critique récurrente de « doubles standards ».

Dans ses avis juridiques, la Commission distingue désormais entre les recommandations qui lui semblent essentielles des recommandations moins importantes, de détail. Les recommandations essentielles sont celles qui découlent des standards démocratiques ou du hard law, ou qui, de l'avis de la Commission, affectent la viabilité des réformes en question.

Cette distinction permet éventuellement de parvenir à la conclusion, lorsqu'il n'y a que des recommandations secondaires, que le texte juridique examiné est globalement conforme aux standards, même s'il reste beaucoup de détails à régler.

Il s'agit d'une conclusion juste, qui n'existerait pas en présence d'une multitude de recommandations toutes sur le même niveau. De plus, l'identification claire de recommandations-clé permet de concentrer les efforts et d'insister sur la mise en œuvre de celles-ci et d'évaluer plus aisément les suites données aux avis.

La Commission de Venise a établi une pratique d'intervention publique systématique en défense des cours constitutionnelles et, plus récemment, des cours ordinaires. Cela est fait à travers de séminaires, lettres, ou déclarations publiques rendues par la Commission ou son Président, lorsque dans un Etat membre ces cours sont soumises à des attaques, à des pressions, à des réductions arbitraires de budget, au refus d'exécuter leurs arrêts, à toute autre perturbation délibérée de leur fonctionnement.

Depuis 1998, nous sommes intervenus par rapport à la situation en Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Hongrie, Kirghizistan, République de Moldova, Pologne, Roumanie, Ukraine, Turquie.

La Commission estime en effet que les cours constitutionnelles et les cours ordinaires jouent un rôle tellement essentiel dans une démocratie, qu'il est impératif de réagir immédiatement et publiquement pour protéger leur fonctionnement. On peut parler quasiment d'un automatisme d'intervention : ce qui a l'avantage de protéger la Commission contre des pressions politiques qui pourraient viser à justifier la situation et à empêcher la déclaration.

A mon avis, une intervention publique plus systématique du Conseil de l'Europe, en défense de l'opposition, des médias et de la société civile des pays membres de l'organisation - à chaque fois qu'elles se trouvent confrontées à des menaces - démontrerait la cohérence et la détermination de notre organisation et augmenterait sa crédibilité auprès des autorités et des populations, ainsi que sa visibilité.

La Commission de Venise a établi des pratiques de coopération systématique avec d'autres organisations internationales, notamment l'OSCE/ODIHR. Tous les avis en matière électorale et ceux portant sur les thèmes pour qui la Commission de Venise et l'OSCE/ODIHR ont préparé des lignes directrices conjointes (liberté d'association, liberté de religion, liberté de réunion) sont préparés conjointement.

Cette systématisation présente plusieurs avantages : tout d'abord, elle renforce la cohérence des positions internationales sur l'interprétation des standards. Le message est également, forcément, plus fort quand il est commun. De surcroît, travailler avec une autre organisation porte à rationaliser et à améliorer ses méthodes de travail, à s'ouvrir à d'autres perspectives et à approfondir et développer ses arguments. La coopération avec d'autres organisations internationales éveille des synergies ; elle n'affaiblit pas, mais renforce la réputation de la Commission de Venise.

La question est posée de manière récurrente si la Commission de Venise est un organe de « monitoring ». Elle n'en est pas un, dans le sens où elle n'est pas mandatée de surveiller de manière systématique la mise en œuvre d'un traité spécifique ou d'autres obligations. Ses avis juridiques fournissent néanmoins aux Etats et aux organes du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à l'Union européenne, des éléments utiles afin d'évaluer le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit dans ses états membres. Dans ce sens, elle contribue donc au « monitoring » des valeurs du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, force est de constater que des organes de monitoring n'existent malheureusement pas dans tous les domaines d'action du Conseil de l'Europe. Ceci est regrettable, et crée une asymétrie qui nuit à l'efficacité, à la crédibilité et à la visibilité de notre organisation.

Il manque ainsi un mécanisme de surveillance du respect de la liberté d'expression ou des médias.

Les élections sont également négligées de ce point de vue. Je suis convaincu que la création de nouveaux mécanismes de contrôle pour tous les domaines prioritaires manquants serait extrêmement bénéfique pour le rôle du Conseil de l'Europe dans le futur.

De plus, la révision et la modernisation éventuelles des méthodes de travail des organes de monitoring existants leur permettraient de réagir de manière plus flexible aux situations urgentes et prioritaires.

Voici quelques pistes de réflexion pour améliorer l'impact de l'action du Conseil de l'Europe dans la poursuite de ses objectifs fondamentaux.

En particulier, l'Organisation devrait réfléchir à :

- une action ferme et concrète pour se repositionner sur le plan institutionnel européen en réaffirmant sa force, ses atouts par rapport aux nouveaux défis et en se rendant indispensable dans les processus de transformation des sociétés européennes face aux nouveaux défis ; un effort concerté, transversal au sein de l'organisation pour déterminer sa place et son rôle dans le cadre de ce processus, de manière à proposer et (ré)imposer dans la conscience publique un profil plus proéminent du Conseil de l'Europe en tant que
  - o créateur de standards d'une part et
  - o gardien des principes et valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, de l'autre ;
- renforcer la transparence de son action et faire en sorte que les résultats soient non seulement plus concrets mais aussi plus visibles pour le public directement intéressé et les populations au sens plus large ;
- continuer à consulter/associer les acteurs non-étatiques (société civile, acteurs privés) de différents niveaux dans son action et perfectionner ses instruments rendant possible cette coopération ;
- repenser les méthodes de travail, la synergie et la concertation au sein de l'organisation de manière à montrer que, dans les domaines de sa compétence, l'organisation peut non seulement agir sur la base d'un agenda de travail « ordinaire », préétabli, mais est aussi à même de réagir vite et de manière

- pro-active, de remplir un rôle de leader, de vecteur de l'action entreprise sur le plan européen ;
- inclure d'une manière plus constante, affirmée et visible le follow-up parmi ses priorités, en faisant preuve d'une approche plus ferme et en essayant de sortir du cadre limité du dialogue, trop souvent confidentiel, avec les Etats ;
  - renforcer la synergie entre les activités de monitoring et les activités d'assistance et de coopération, veiller à assurer un lien systématique entre ces activités et à rendre ce lien visible pour les acteurs/public concernés ;
  - repenser les procédures de manière à rendre les mécanismes de monitoring (souvent trop rigides, suivant le schéma de cycles d'examen en dehors desquels le Conseil de l'Europe ne peut intervenir) plus souples et à même de réagir avec rapidité à des évolutions préoccupantes dans les domaines concernées ;
  - veiller à concentrer les ressources dans les domaines d'excellence/prioritaires ;
  - faire preuve d'une approche pro-active et dynamique et moderne en matière de communication sur son action et son image, en adaptant les outils et méthodes de communication aux différents composantes de son audience et en identifiant/s'ouvrant à de nouveaux publics.

En conclusion, je tiens à féliciter Monsieur Rouquet d'avoir organisé le colloque d'aujourd'hui. La clairvoyance est une indéniable clé de succès et de survie. Le cardinal de Richelieu disait que « *Rien n'est plus nécessaire au gouvernement d'un État que la prévoyance, puisque par son moyen, on peut aisément prévenir beaucoup de maux, qui ne se peuvent guérir qu'avec de grandes difficultés quand ils sont arrivés* ».

C'est seulement en devançant les défis qui l'attendent, que le Conseil de l'Europe a une chance de les surmonter avec succès. Encore faut-il qu'il se dote – ce serait la conséquence première de sa prévoyance – de l'agilité et de la flexibilité nécessaires pour réagir et agir sans délai. Celle-ci serait ma dernière et principale recommandation.