



STELIOS PERRAKIS\*

## LES VALEURS EUROPÉENNES EN QUESTION DANS L'EUROPE DES CRISES D'AUJOURD'HUI. DÉFIS, PERSPECTIVES ET LE RÔLE DU CONSEIL DE L'EUROPE\*\*

SOMMAIRE: 1. L'Europe des valeurs, l'Europe des crises. Remarques liminaires. – 2. Institutions européennes et valeurs européennes. – 2.1. L'ordre constitutionnel. – 2.2. Le Conseil de l'Europe: l'Organisation des valeurs européennes. – 2.3. L'Union Européenne : mêmes valeurs partagées. – 3. Enjeux de la construction d'un espace juridique européen et l'apport normatif du Conseil de l'Europe. – 4. Espace juridique européen et divergences d'approche : ou la primauté de Strasbourg. – 5. Remarque concluante.

### 1. *L'Europe des valeurs, l'Europe des crises. Remarques liminaires*

C'est une ferme et constante affirmation – ce dernier temps – que l'Europe traverse une multitude des crises et se trouve confronter à des défis complexes et parfois inédits. Dans un monde en mutation accélérée et une gouvernance globale défaillante et inefficace, l'espace européen, en dépit d'un succès incontestable dans la coopération et l'intégration intergouvernementale à l'échelle régionale qu'il a marqué dans le passé, il connaît à présent une période de récession politique, économique, institutionnelle. Cette constatation est plus frappante, notamment au niveau de ceux qui illustrent sa force, à savoir les valeurs et les principes constituant le patrimoine commun des européens : la démocratie, les droits de l'homme, l'Etat de Droit. En effet, ces valeurs européennes, à la fois idéologie et droit, moral et politique-fondatrices des institutions européennes et notamment du Conseil de l'Europe (CoE) – font distinguer le vieux continent des autres régions de la planète. Aussi, dans l'éventail de différentes constructions de l'organisation régionale/universelle, elles délimitent l'architecture institutionnelle européenne en la matière, comme le système le plus avancé dans ces domaines de la démocratie ou de l'Etat de droit.

Cette réalité, juridico-politique toutefois, doit faire face à des situations/circonstances et une multitude des faits négatifs, voir des menaces plurielles qui défient la sécurité démocratique dans l'ensemble du territoire européen, ayant une incidence sur les

---

\* Professeur Emeritus de Droit international – Panteion Université d'Athènes. Ambassadeur, Représentant Permanent de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe.

\*\* Les vues exprimées dans cet article, sont strictement personnelles et n'engagent que l'auteur.

Etats, les individus/ peuples et le régime démocratique lui-même. Ce dernier temps, une «accélération de l'histoire» crée une alarmante situation en Europe.

Dans ce contexte, s'identifient-comme éléments essentiels, composant cette situation précaire – à titre indicatif:

- les déficits institutionnels / politiques / fonctionnels / juridiques qui apparaissent ou existent dans le système démocratique de certains Etats.

- une crise économique ayant un impact sur les sociétés nationales, atteintes par la fatigue d'une telle crise persistante et soumises à la pression -sans cesse – des mesures d'austérité qui déstabilisent le bien être des Européens (p.ex. Grèce)

- un problème de sécurité dans les sociétés nationales notamment avec une montée caractéristique du terrorisme. .

- les flux migratoires mixtes traversant la Méditerranée et leur conséquences au niveau d'accueil/ réception des dizaines de milliers des personnes en quête d'un asile, auprès des Etats perplexes, se trouvant en difficulté d'envisager à cet égard un plan global et cohérent respectant le droit international, les droits de l'homme ; faire avancer un projet basé sur la solidarité, la tolérance et l'humanisme qui apporterait des solutions viables à cette question globale.

- le facteur diversité culturelle qui ne reçoit pas un traitement approprié dans les sociétés pourtant prétendant «inclusives», avec tout ce que cela implique par la présence des minorités, des étrangers/ non nationaux.

Face à une géométrie variable des situations négatives, voir néfastes dans certains cas pour la cohésion sociale et la vie des citoyens, qui transforment les données sociopolitiques en Europe, se manifeste l'incapacité des élites politiques (classes politiques, formations et partis politiques) et des institutions traditionnelles au niveau national et européen, de réagir ; une alternative plus convaincante/rassurante qui allait convaincre l'opinion publique européenne.

A cela s'ajoute sur une perspective de solidarité, de partenariat, d'une responsabilité partagée et le respect de la démocratie et de l'Etat de droit «sans déviations»

En effet, dans ces circonstances, émerge un climat qui favorise un malaise dans l'opinion publique européenne désormais douteuse et méfiante. Le mécontentement des citoyens européens donne naissance à une contestation envers les institutions européennes (euroscepticisme, Brexit, etc.) qui – pour eux – semblent elles trop technocratiques, éloignées et plus proches – dit on – de «marchés» que des peuples. En plus, des phénomènes du populisme, du nationalisme, de l'extrémisme et, bien entendu, la xénophobie envers l'étranger se manifestent en élan. Le discours est fort et répandu. L'Europe -en partie – semble aujourd'hui s'éloigner de ses valeurs et principes, fondement de ses assises institutionnelles politiques et juridiques qui reflètent un ordre public européen bien établi. La sécurité démocratique de l'Europe menacée piétine ou elle est en retraite. Les dérives politiques/ institutionnelles/ juridiques gagnent souvent le devant des priorités gouvernementales dans certains pays<sup>1</sup>. L'ordre constitutionnel connaît des ruptures (la Commission pour la démocratie par le droit de Venise en connaît des cas<sup>2</sup>), des tribunaux/ juges nationaux s'écartent des engagements garantissant les droits de l'homme. En outre, l'Etat de droit connaît des épreuves<sup>3</sup>, tandis que sécurité

<sup>1</sup> La résolution 188 portant sur 'La crise de la démocratie et le rôle de l'état dans l'Europe d'aujourd'hui', adoptée par l'Assemblée Parlementaire du CoE, le 27 Juin 2012, offre un exemple du reflet des conséquences de la crise.

<sup>2</sup> Voir à cet égard, les multiples avis de la Commission de Venise, sollicités par des gouvernements des états membres, L'Assemblée Parlementaire du CoE, etc.

<sup>3</sup> Ce qui amena la Commission de Venise, après avoir adopté le rapport sur l'Etat de droit [CDL-AD (2011) 003REV], de procéder à l'établissement d'une liste des critères relatifs au fonctionnement de l'Etat

humaine et sécurité de l'Etat semblent parfois se trouver en antinomie. Pour certains, le droit en vigueur «est devenu insupportable»<sup>4</sup>.

A ce paysage extrêmement problématique et peu optimiste, il ne faut pas négliger d'autres situations qui défient, également, les valeurs européennes et leur mise en œuvre. Il s'agit des conflits – ouverts ou «gelés» – dans la périphérie de l'Europe, qui fragilisent la stabilité régionale et la sécurité des états/peuples. Aussi des nombreuses – déjà – situations de non-conformité avec le droit international: des territoires occupés, des «zones grises» de facto etc. Un défi supplémentaire pour l'ordre juridique européen.

En outre, dans certaines situations la démocratie, comme institution et régime connaît des épreuves significatives, (tentatives de coup d'état, déclaration de l'état d'urgence, conflits et autres menaces «de la vie de la nation»). Là, où la prise des mesures dérogeatoires au titre de l'article 15 CEDH nécessite – sous contrôle juridictionnel – le respect des certains engagements et, un équilibre de proportionnalité. Pour des raisons différentes, trois états (Ukraine, France, Turquie) connaissent à présent les dérogations d'un état d'urgence et ses conséquences. Une situation qui – prolongée – prête à l'inquiétude, quant' à sa conformité avec les droits de l'homme et l'Etat de droit<sup>5</sup>.

Face à une telle situation, les citoyens européens cherchent un nouveau « contrat social », un autre engagement politique qui allait assurer une autre prospérité et bien être, dans un contexte de sécurité démocratique pour tous les peuples et les personnes, sans distinction, dans des sociétés – que l'on souhaite – inclusives. Même s'il arrive parfois, que des citoyens européens simultanément, adoptent des attitudes contradictoires avec les valeurs européens, en l'occurrence, un discours de haine, racisme, xénophobie, etc. Par contre, les citoyens européens doivent agir avec responsabilité citoyenne, compréhension, solidarité et consensus social, en agissant conformément à la citoyenneté démocratique.

Un tel mouvement, doit aller de pair avec «un renouveau de la légitimité» de l'Europe et le rôle des institutions, surtout de l'UE, qui d'ailleurs se trouve davantage à l'origine des politiques applicables aux Etats/peuples, mais avec des conséquences les plus contestées; ce qui pose la question de la volonté politique des Etats d'aller dans le sens du changement au profit d'une autre Europe, démocratique, sociale, de justice, de l'Etat de droit, sans excès nationaliste, extrémisme.

Bien entendu le regard se tourne aussi vers le Conseil de l'Europe et son patrimoine de droits de l'homme, avec tout que cela implique. En d'autres termes, à présent, les «valeurs européennes», conçues et développées essentiellement dans l'acquis (droit et politiques) de «la Grande Europe» du CoE, se trouvent (également) menacés. Cet état de lieu, pourtant, est lié non seulement aux divers développements politiques. Par conséquent, au sein de l'UE mais au-delà, avec les priorités nationales (nationalistes) de certains Etats. Il appartient en fait aux Institutions européennes – à la lumière des leurs valeurs communes – d'assumer et d'assurer le rôle central de la bonne gouvernance de cette situation et inspirer et même désigner une réorientation des politiques vers un autre avenir d'espoir pour les citoyens. Quid, alors<sup>6</sup>?

---

de droit. Cette liste fut adoptée par la Commission en Mars 2016 (document CDL-AD (2016) 007) et entérinée par les Délégués des Ministres lors de leur 1263 e réunion (6-7 septembre 2016).

<sup>4</sup>Selon l'expression/constatation-fort bien fondée – de Em. Decaux.

<sup>5</sup> Sous cette angle voir, à titre indicatif, la préoccupation du Commissaire N. Muznieks exprimée dans *Le Monde*. L'état d'urgence permanent, un 'risque' pour la démocratie, n'est pas un simple souci mais reflète bien une réelle inquiétude quant à la situation en question (Media Analysis, Conseil de l'Europe, Directorate of Communication, 1.12.2016).

<sup>6</sup> Mon propos, ici, n'a pas l'ambition d'aborder et même d'analyser des questions qui concernent toute la problématique, sur l'évolution du processus d'intégration européenne, et son avenir, vu la fracture entre

## 2. Institutions européennes et valeurs européennes.

### 2.1 L'ordre constitutionnel

La construction européenne, initiée vers la fin des années 1940 et au cours des années 1950, fut basée sur des principes et valeurs partagés en Europe – surtout – occidentale, et mise en exergue dans le cadre de la coopération intergouvernementale et d'intégration articulée autour du CoE, l'UE et plus tard l'OSCE. Les deux premières organisations se caractérisent par leur contenu/objectif politique (CoE) ou d'intégration économique avec un aspect de coopération politique intégrée (UE). La troisième, l'OSCE, vise essentiellement le volet sécurité en Europe<sup>7</sup>.

A ce niveau de l'organisation internationale en premier lieu c'est l'UE qui retient sur la scène internationale la priorité d'intérêt et de l'intention, de la part des autres acteurs internationaux, mais aussi de l'opinion publique européenne. Soit parce que, déjà, les «28» Etats membres de l'UE, forment jusqu'à présent ce partenariat à caractère unique et exemplaire, à l'échelle régionale ; soit parce que d'autres Etats européens candidats à l'adhésion ou associés se prêtent ou souhaitent se joindre aux activités de l'UE. D'autre part, l'UE influence et affecte la vie quotidienne des citoyens européens, en réglementant les diverses politiques élaborés et adoptés à Bruxelles et produisant un droit applicable directement dans l'ordre national des Etats membres, ayant même un statut de primauté par rapport aux normes nationales.

Dans ce contexte institutionnel et circonstanciel, où l'UE, d'un côté, domine politiquement l'espace européen de coopération/intégration régionale, sans toutefois encore disposer – clause de subsidiarité – les dispositifs normatifs pour mettre en œuvre, dans l'ordre juridique communautaire, toutes les politiques qui concernent/intéressent les citoyens et les besoins des sociétés.

De l'autre côté, cette visibilité politique de l'UE, elle accompagne une autre réalité européenne – résultant des politiques adoptés – à savoir une contestation progressive auprès de l'opinion publique européenne envers l'Organisation de Bruxelles (BREXIT, eurozone, intégration politique défaillante, légitimation de la Commission etc.). Cette constatation confirme le tournant devant lequel se trouve le processus d'intégration européenne 60 ans après le Traité CEE de Rome.

### 2.2. Le Conseil de l'Europe: l'Organisation des valeurs européennes

De sa part, dans l'architecture européenne de coopération intergouvernementale, émerge l'Organisation de Strasbourg, la «Grande Europe» de «47» membres y compris la Russie, dont la présence lui donne une particularité considérable<sup>8</sup>. Le CoE, la veille institution européenne, fondée en 1949 sur des valeurs et principes qui doivent régir

---

la 'vieille Europe' et la 'nouvelle' Europe du centre-est, conduisant, bientôt, à la fragmentation et une Europe flexible, à géométrie variable des politiques. Or, c'est sous un angle précis, que la question des valeurs européennes, se présente ci-dessous.

<sup>7</sup> S.PERRAKIS, *Droit Européen des Droits de l'homme, Conseil de l'Europe. UE-OSCE*, Publications S. Sideris, Athènes, 2013 (en grec), L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2016, notamment., pp. 305 et suivant.

<sup>8</sup> Il est à mentionner à cet égard, qu'en dépit de quelques tensions-difficultés qui surgissent entre Strasbourg et Moscou, voir l'attitude de l'Assemblée Parlementaire à l'égard de la Délégation Parlementaire Russe, les affaires de Géorgie et de l'Ukraine (Crimée etc.), exécution des arrêts de la Cour, les deux parties considèrent comme essentiel, la présence russe au Conseil de l'Europe et visa-versa. Pour la politique russe, voir Media Analysis, CoE, Directorate of Communication, 02.12.2016

toute société démocratique moderne, un régime de droits de l'homme et de l'Etat de droit<sup>9</sup>.

C'est l'Organisation qui a initié un régime des valeurs. D'ailleurs, ces valeurs et principes se reflètent et s'expriment, dans le Statut de l'Organisation (préambule et article 3) ainsi qu'à la Convention Européenne de droits de l'homme (CEDH) affirmant clairement l'identité et la nature de l'Organisation et la détermination des Etats membres d'organiser un ordre européen démocratique, avec un système objectif des droits fondamentaux de l'homme, stipulés par la CEDH et garantis par sa juridiction de contrôle, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CrEDH)<sup>10</sup>.

Et pourtant, malgré son profil identitaire, le Conseil de l'Europe devient souvent l'Organisation la plus mal comprise en Europe, étant sous-estimée, négligée de l'Europe. Même les personnes bien informés, le confondent, encore, avec le Conseil Européen – la réunion périodique de chefs d'Etats ou de gouvernements de l'UE – même avec le Conseil de Ministres, l'organe ministériel de l'UE, ou tout simplement, avec l'UE. Même les administrations nationales, parfois ne distinguent pas les deux institutions.

Cependant, le CoE n'a rien à voir avec l'UE. Il est autonome, ayant sa propre personnalité juridique internationale, différénd par nature et objectif.

Mais pourquoi tout cela est-il pertinent ? Cette précision concrète de distinction entre deux institutions européennes qui semblent converger dans leurs actions complémentaires est-elle nécessaire ?

Parce que, plus qu'un exercice intellectuel de réflexion sur des faits de la vie quotidienne, il s'agit d'un certain schéma de conceptions ainsi que la proposition d'une gouvernance conforme aux règles de droit<sup>11</sup>. Or il s'avère utile de diriger les droits de l'homme au premier plan de ses activités, parce que par sa culture juridico-politique, il peut assister/contribuer à redécouvrir l'Europe elle-même et ses valeurs.

Toutefois, il va s'en dire que l'Organisation de Strasbourg n'est pas à l'abri des risques et menaces pour son ordre public européen. En effet, le CoE reste également défié par des problèmes découlant par les présentes crises et leurs conséquences sur notamment les personnes vulnérables et dépendant d'une volonté politique<sup>12</sup>, parfois minime, hésitante de la part de certains de ses états membres.

Afin d'élaborer sur cette affirmation, il faut mettre en exergue certaines des caractéristiques du CoE et de son rôle significatif à cet égard.

<sup>9</sup> Sur l'Organisation de Strasbourg voir, entre autres : F. BENOIT-ROHMER, H. KLEBES, *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2005; Conseil de l'Europe, *Les enjeux de la grande Europe, Le Conseil de l'Europe et la sécurité démocratique*, Strasbourg, La Nuée Bleue – Editions du Conseil de l'Europe, 1996; T. COURCELLE, «Le Conseil de l'Europe et ses limites. L'organisation européenne en pleine crise identitaire», in *Hérodote*, n° 118, 2005/3, P. MOREAU-DEFARGES, *Où va l'Europe?*, Paris, Eyrolles, 2005; D. TARSCHYS, *L'Europe : invention et nécessité*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1999.

<sup>10</sup> Voir S. PERRAKIS, *Dimensions de la protection internationale de droits de l'homme. Vers un jus universalis* I. Sideris, Athènes 2013, pp 137 suiv. (en grec), W. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights : a commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2015, L.A. SICILIANOS, *La Cour Européenne des droits de l'homme face à l'Europe en crise*, in *RTDH*, 105, 2016, pp. 5-42, F. SUDRE, MARGUENAUD et al, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 7ème édition PUF, Paris, 2015, J. VELU, R. ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles ; 2ème éd. Bruylant/LGDJ, 2014.

<sup>11</sup> Voir à titre indicatif, F. BENOIT-ROEMER, H. KLEBES, *Le droit du Conseil de l'Europe*, op.cit ; T. PETAUX, *L'Europe de la démocratie et les droits de l'homme, L'action du Conseil de l'Europe*, op.cit, mais également la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Pour cela, voir les références de F. SUDRE, *Droit Européen et International des Droits de l'Homme*, 13ème éd. refondue, Puf, Paris 2016 ; G.F. RENUCCI, *Droit Européen des Droits de l'Homme*, 6ème éd. LGDJ, Paris 2015

<sup>12</sup> A cet égard voir Conseil de l'Europe, *Défis globaux. La réponse du Conseil de l'Europe*, 2016

En premier lieu, se distinguent la multitude et la diversité des acteurs dans l'enceinte de Strasbourg. Il s'agit, effectivement, des gouvernements, des parlements nationaux, des pouvoirs locaux et régionaux, des individus, des ONG et de représentants de la société civile. Mais aussi des partenaires internationaux (Etats, organisations internationales) -dans une coopération stratégique et une participation active dans un partenariat de voisinage – afin de mettre un œuvre les prévisions statutaires et les données juridico-politique du CoE.

En deuxième lieu, se développe une typologie normative d'instruments et une architecture institutionnelle, bien structurée, pour la promotion et protection des droits de l'homme et de l'Etat de Droit. A la lumière de cette approche, on énumère plusieurs institutions politiques et autres organes de suivi<sup>13</sup>, ainsi que la Cour de Strasbourg, garante des droits de toute personne sous la juridiction des Etats membres du CoE, individus ou groupes des personnes. A cela, il faut ajouter l'œuvre de promotion et son suivi pratiquement pour tout aspect des droits de l'homme: des droits sociaux à la non discrimination et le combat contre le racisme, de l'intolérance, de la haine, de toute spécificité personnelle/ individuelle; les droits des membres des minorités aux étrangers/ non nationaux, les réfugiés, les migrants, les apatrides; des femmes aux enfants/mineurs, des LGBTI, ainsi que des roms dont l'intégration constitue une priorité pour les principales organisations européennes.

C'est donc l'image d'une Organisation qui dégage un dynamisme juridique croissant en la matière et une méthodologie plurielle et surtout de résultats. En effet, le temps à dévolu depuis le fameux aphorisme du Général de Gaulle sur le CoE, le caractérisant comme « la belle endormie aux bancs du Rhin ». La contribution du Conseil de l'Europe dans la promotion d'une culture juridique parmi ses Etats membres – et au-delà, – est bien reconnue et appréciée, tandis que l'établissement d'un ordre public en Europe dans le domaine des droits de l'homme est bien affirmé depuis des années.

Avec 215 instruments conventionnels (traités/ protocoles) conclus dans le cadre et au sein de l'Organisation de Strasbourg et de milliers des actes non conventionnels – résolutions, déclarations, décisions, recommandations, lignes directrices, avis, rapports etc. – adoptés par des organes statutaires constituant un *soft law* des valeurs (le Comité des Ministres, l'Assemblée Parlementaire, le Congrès des autorités locales/ régionales), conventionnels (le Comité européen des droits sociaux, le CPT, le Comité Consultatif pour les minorités nationales, le GRECO, le GREVIO) ou extraconventionnels/ institutionnels (l'ECRI, le Commissaire aux droits de l'homme, la Commission de Venise, la CEPEJ), judiciaires (la Cour de Strasbourg) etc.

Il s'agit, certes, d'un corps juridique impressionnant comportant, notamment, des règles-droits de l'homme à tout égard, le plus important à l'échelle régionale, comparable ou même dépassant celle de l'ONU<sup>14</sup>. D'ailleurs, ce droit européen influence l'action réglementaire d'autres organisations régionales et contribue d'une manière significative au développement du droit international. C'est donc au moyen de tous ses mécanismes, que le droit européen du CoE trouve l'application dans les Etats membres à travers un dialogue permanent avec les autorités nationales-qui comptent déjà plus de 20 ans-, censées/engagés dans l'application et la mise en œuvre de ses normes. Particulièrement

---

<sup>13</sup> G. DE BECO (dir.) *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, London et New York Routledge, 2012; A WEBER, *Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l'homme* Pedone, Paris, 2008. M. AILINCAL, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe: Contributions à une théorie du contrôle internationale*, Paris: Pedone, 2012

<sup>14</sup> Parmi d'autres, voir la synthèse de L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *Traité de droit international des droits de l'homme*, op. cit, notamment, pp 89 suiv. et 245 suiv.

dans l'approche humaniste qui place la personne humaine au centre du processus normative du droit international<sup>15</sup>.

### 2.3. L'Union Européenne : mêmes valeurs partagées

L'autre composante de la construction européenne, la CE – devenue, avec le temps – UE – a connu un parcours plus long, afin que les principes et les valeurs européennes gagnent une position centrale au sein de cette institution<sup>16</sup>. Effectivement c'est dans le Traité de Lisbonne où on les affirme. Outre le Préambule, les articles 2 (valeurs), 3 (objectif), 6 (engagement relatif aux droits de l'homme y compris la prévision de l'adhésion de l'UE à la CEDH), tandis que les articles 9 et 10 contiennent les principes démocratiques qui régissent l'UE.

Dans ce contexte il faut considérer que valeurs et Etat de Droit ne constituent pas seulement des principes inclus dans les traités de l'UE, mais ils font partie de l'identité européenne. Abstraction faite de cette constatation, il faut garder à l'esprit et surtout tenir compte, que l'UE n'est pas – proprement dite – une organisation des droits de l'homme<sup>17</sup>, ni la Cour de Luxembourg, une cour de droits de l'homme. Il n'y a pas un système de protection des droits de l'homme. En outre, la CEDH, principal instrument du CoE continue à assumer un rôle central en Europe, y compris pour les organes européennes de Bruxelles. Certes, l'adoption de la Charte des droits fondamentaux a changé les données juridiques au sein de l'UE<sup>18</sup>, ainsi que la perspective d'une adhésion de l'UE à la CEDH sans pour autant modifier la situation juridique au sein de l'UE quant à la protection des droits de l'homme ou à la promotion de l'Etat de Droit avec tous que cela implique au niveau de Droit International<sup>19</sup>.

Ce n'est que récemment, qu'on adopta – pour la première fois dans l'histoire de l'UE – une proposition visant à promouvoir un sorte de mécanisme de suivi dans l'EU, afin de contrôler la conformité de l'ordre national des états membres avec les droits fondamentaux en vigueur. En effet, le Parlement Européen, le 25 octobre 2016, adopta une résolution comportant des recommandations à la Commission Européenne afin d'instituer un mécanisme pour évaluer la démocratie, l'état des droits et les droits fondamentaux. C'est un développement positif, certes, même s'il s'agit simplement de l'amorce d'un processus qui aboutirait dans l'avenir à la conclusion d'un nouveau Pacte pour la Démocratie, l'Etat de droit et des droits fondamentaux.

<sup>15</sup> Voir surtout A.A. CANCADO-TRINDADE, *International Law of Humankind, Towards a new Jus Gentium*, M. Nijhoff Publ., 2<sup>nd</sup> ed. 2013; du même, L'humanisation du droit international: la personne humaine en tant que sujet du droit des gens, in S. PERRAKIS (ed), *Hommage A.A.Cancado-Trindade, For a humanised international law*, European Center for Human Rights and Humanitarian Law, I. Sideris Publ, Athens, 2015, pp. 23-67

<sup>16</sup> J. RIDEAU, *Le rôle de l'Union Européenne en matière de protection des droits de l'homme*, in RCADI, 1997, vol. 265, pp. 1-480. La situation juridique évaluée correspond à une période avant même la mise en œuvre du Traité d'Amsterdam, qui constitue en matière des droits de l'homme, un tournant pour la CE/UE.

<sup>17</sup> L'itinéraire de la jurisprudence de la CJCE/CJUE en matière des droits de l'homme, présente des aspects extrêmement intéressants, afin d'assurer un niveau de protection-finalement-équivalent à celles garanties par la CEDH et la Cour de Strasbourg.

<sup>18</sup> Voir entre autres J-P JACQUÉ, *La Charte et la Cour de Justice de l'Union un premier bilan sur les dispositions horizontales de la Charte*, in *L'Homme et le droit. Mélanges en hommage au Professeur Jean-François Flauss*, Paris, Pedone, 2014, pp. 403-428, S. PEARS et al. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights and commentary*, Hart publishing, Oxford 2014

Il est intéressant à noter que le nombre des affaires évoquant la Charte devant la Cour de l'UE est passé de 43 en 2011 à 210 en 2014,

<sup>19</sup> Voir S. BESSON, N. LEVRAT (dir), *L'UE et le droit international*, LGDJ, Paris, 2015.

Cette initiative, englobant énormément des idées et des éléments intéressants mais sans articulation systématique, nécessite encore un exercice technique et législatif plus élaboré, afin de transposer en réglementation contraignante l'ensemble de cette proposition, y compris les sanctions éventuellement à imposer au responsable des violations de ces engagements.

A ce stade préliminaire, il importe de souligner dans cette initiative, déjà, la référence répétée à la promotion et la protection de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits fondamentaux, afin de garantir les valeurs communes énoncées aux Traités et à la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE.<sup>20</sup>

Il s'ensuit de ceux qui précèdent que l'Organisation de Strasbourg, considéré globalement, par l'ensemble de son acquis et de son ordre public européen, ainsi que le dialogue qu'elle entretient avec ses Etats-membres, semble aujourd'hui l'institution européenne la plus appropriée pour contribuer de la manière efficace à la protection et la mise en œuvre d'une sécurité démocratique qui permet aux Etats, aux sociétés nationales et surtout les individus d'en bénéficier.

### 3. Enjeux de la construction d'un espace juridique européen et l'apport normatif du Conseil de l'Europe

Les enjeux de la construction européenne -qu'ils s'agisse du projet de la « Grande» Europe ou bien de l'UE – sont en rapport avec le développement de la démocratie, assortie d'un ordre juridique conforme aux standards des droits de l'homme et de l'Etat de droit et suivant la culture juridique qui doit régir tous les membres de la famille européenne ; c'est-à-dire chaque société nationale responsable pour la mise en œuvre de cet acquis<sup>21</sup>. Ceci explique pourquoi après «la rupture historique» de 1989 et l'élargissement du CoE vers l'Est, l'acquis de l'Organisation de Strasbourg constitue le moyen d'évaluer – d'une manière authentique et objective – la performance de chaque Etat européen dans les domaines en question<sup>22</sup>.

Cet acquis juridico-politique du CoE a connu graduellement une extension considérable, ayant des résultats positifs, suivant la méthode «classique», à savoir:

- identifier les nouvelles menaces pour les droits de la personne humaine (individus, groupe des personnes)
- reconnaître de nouveaux problèmes et faire face à la vulnérabilité des personnes,
- promouvoir une protection efficace soit par l'élaboration de normes contraignantes (conventions) sous contrôle des organes de suivi
- promouvoir le développement d'une éducation de « bonnes pratiques » répondant aux besoins précis.

Dans ce contexte, la construction des sociétés inclusives<sup>23</sup> constitue une composante essentielle de ce «projet». Il s'agit d'un exercice complexe pour chaque société nationale active, qui n'avance toutefois pas sans difficultés<sup>24</sup>. A ce niveau d'approche, on se réfère en particulier à l'intégration de groupes de personnes comme les étrangers, les migrants, les réfugiés, les membres de groupes minoritaires, les roms. Aussi,

<sup>20</sup> Comme prévu d'ailleurs à l'Art. 2 du Traité de Lisbonne.

<sup>21</sup> Voir Situation de la démocratie, les droits de l'homme et de l'Etat de droit. Un impératif pour la sécurité de l'Europe. Rapport établi par le Secrétaire Général du CoE, Conseil de l'Europe, avril 2016.

<sup>22</sup> C. SCHNEIDER, *Conseil de l'Europe, acteur de la recomposition du territoire européen*, in *Cahiers de l'Espace Européen*, No 10, 1997, pp. 131-157

<sup>23</sup> Voir à cet égard le document d'information SG/Inf(2017)7, La construction des sociétés inclusives. Mise en œuvre du Plan d'Action (2016-2019), 21.2.2017

<sup>24</sup> Les Droits de l'Homme dans des sociétés culturellement diverses. Défis et perspectives, Actes de la Conférence de La Haye, 12-13 novembre 2008, Conseil de l'Europe, octobre 2009



on évoque surtout la diversité, la tolérance, l'indépendance et l'efficacité de la justice, la citoyenneté démocratique, la participation, la solidarité à combattre la discrimination et le racisme. Il s'agit en fait d'une réponse européenne en voie d'harmonisation-voir commune ? – qui s'esquisse basée sur les valeurs fondatrices de l'Europe<sup>25</sup>. Sous un autre angle, le CoE promouvait la sécurité démocratique qui nécessite le bon fonctionnement des institutions démocratiques et le respect des droits de l'homme.

A la lumière des constatations ci-dessus, eu égard les défis d'aujourd'hui, il importe de souligner les thématiques qui préoccupent le CoE dans ces trois domaines d'action, correspondant effectivement aux trois piliers de l'Organisation<sup>26</sup>. En effet, il s'agit pour les volets droits de l'homme :

- protéger et promouvoir les droits de l'homme et la dignité humaine
- renforcer l'efficacité du système de la CEDH au niveau à la fois international et européen.

A cet effet, il importe d'accorder une priorité à l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg, dont le rôle est assuré par le Comité des Ministres<sup>27</sup>.

Concernant le volet démocratie, les actions visent le renforcement de la gouvernance démocratique, la construction d'une société inclusive, l'éducation à la citoyenneté démocratique, la participation et la promotion de la diversité.

Enfin, quant à l'Etat de droit, il s'agit d'assurer l'indépendance et l'efficacité de la justice; développer et mettre en œuvre des normes et politiques qui renforcent l'Etat de droit; lutter contre les menaces (ex. corruption) de l'Etat de droit.

Cet ensemble constitutionnel normatif et ces orientations politiques, se trouve contrôlé par la Cour de Strasbourg, rempart de justice et de protection des droits individuels sans distinction dont sa jurisprudence connaît un impact considérable sur les ordres juridiques nationaux.<sup>28</sup> Bien attendu, l'efficacité du système de la CEDH et de la Cour réside essentiellement sur l'exécution des arrêts de la Cour, de la part des états partis, sous contrôle du Comité des Ministres. Ceci explique les points de litige qui émergent du comportement national, qui ne se conforment pas avec les arrêts. Cette situation se reflète, à titre d'exemple, dans l'attitude de l'Azerbaïdjan (affaire *Mammadov*), de la Turquie (la question des réparations dans les affaires *Chypre contre Turquie, Varnavas et autres*), etc. Dans ce contexte, un problème particulier se pose avec la Russie, vu la position des principes exprimée par la Cour Constitutionnel du pays, selon laquelle

<sup>25</sup> S. PERRAKIS, *L'apport des organes de droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans la promotion de la protection de la diversité culturelle. Aspects Institutionnels et constats des résultats*, in *Annuaire International des Droits de l'Homme*, Vol. III, 2008, pp. 307-331

<sup>26</sup> Voir Défis globaux. La réponse du Conseil de l'Europe (Appel 2016-2017), Conseil de l'Europe, Septembre 2016.

<sup>27</sup> En vertu de l'art. 46 CEDH, Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour Européenne des Droits de l'homme, 9<sup>e</sup> rapport annuel...2015/Comité des Ministres – Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2016

<sup>28</sup> Pour un dernier regard précis, voir J. FROWEIN, *The transformation of Constitutional Law through the European Convention on Human Rights*, HRLJ, Vol. 35, No 1-8, 2015, pp 1-8, 'Impact de la Convention Européenne des droits de l'homme dans les états parties : exemples choisis, Conseil de l'Europe, Novembre 2016. Aussi, Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on the Legal Affairs and Human Rights, Impact of the European Convention on Human Rights in State Parties: selected examples/Legal Affairs and Human Rights Department – Council of Europe, Strasbourg 2016. Il va sans dire que l'influence de la CEDH dépasse les frontières européennes. Sa jurisprudence est souvent prise en considération aussi par d'autres organes internationaux juridictionnels.

l'exécution des jugements de la Cour à l'encontre de la Russie est soumise à un contrôle préalable de compatibilité avec la Constitution Russe<sup>29</sup>.

Partant, le développement de la culture juridique en matière des droits de l'homme et de l'Etat de droit du CoE, le succès de l'intervention de la CrEDH, ont influencé l'environnement institutionnel européen et les autres organismes. Ainsi, toute instance de coopération internationale et intergouvernementale en Europe – et au-delà était amené à tenir compte les standards du CoE, de les promouvoir en les intégrant d'une manière ou d'une autre dans leurs propres activités/politiques<sup>30</sup>.

Ceci fut inévitable car, au niveau international, l'Organisation de Strasbourg a noué des relations étroites avec d'autres organisations internationales et des Etats – tiers de son voisinage. Ainsi, à l'échelle régionale se développe un partenariat avec l'UE et une coopération avec l'OSCE<sup>31</sup>. A l'échelle mondiale, le CoE a établie une coopération étroite avec les NU, déjà en 1951, étant observateur à l'organisation onusien depuis 1989<sup>32</sup>.

A côté de cette voie de coopération internationale, se développent les programmes de coopération avec les Etats membres du CoE, ainsi que des états tiers visant la mise en œuvre des normes dans les différents domaines d'action de CoE. Cette coopération consiste au moyen de programmes spécifiques – d'assister les gouvernements/administrations nationales, engagées à incorporer effectivement dans l'ordre national les standards de Strasbourg. Ainsi, sont en vigueur des plans d'actions pour l'Arménie (2015-2018), Azerbaïdjan (2014-2016), Géorgie (2016 -2019), Moldova (2013-2016), Ukraine (2015 – 2017), Bosnie –Herzégovine (2015-2017), Albanie (2015-2017), Kosovo, etc. Quant aux programmes de coopération avec des états du voisinage, ils reflètent les besoins/ priorités de chaque état bénéficiaire (Kazakhstan, Kirghizstan, Jordanie, Maroc, Tunisie) (p.ex. réforme constitutionnelle, indépendance de la justice, gouvernance et participation démocratique).

Quant aux rapports CoE/UE, le mémorandum conclu en 2007 entre le CoE et l'EU/ (MoU), en fait, met en place un partenariat stratégique entre les deux institutions européennes, a souligné que le Organisation de Strasbourg est le haut-lieu des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, dont les composantes concernent trois domaines : un dialogue politique, une coopération juridique et une coopération technique relative à des programmes.

<sup>29</sup> Thèse et pratique contestée par le CoE, voir Avis final sur les amendements a la loi constitutionnelle fédérale sur la cour constitutionnelle Adopté par la Commission de Venise lors de sa 107e Session plénière (Venise, 10-11 juin 2016) (Opinion no. 832/2015, CDL-AD(2016)016)

<sup>30</sup> Il est significatif que même l'OSCE-organisation essentiellement de sécurité internationale, – dans ses politiques, intègre quelques aspects des droits de l'homme, faisant partie de l'acquis du CoE (p.ex. liberté de la conscience, de pensée et de religion). En outre les questions de droits de l'homme et de la démocratie sont liées avec la sécurité (comprehensive Security). Il s'agit des activités de l'Organisation de Vienne qui déborde le cadre « traditionnel » de la « dimension » humaine et ses réunions/séminaires etc. Toutefois, il faut signaler que depuis quelques années développe ensemble de mécanisme de promotion des droits de l'homme et des minorités (rapporteurs/représentants spéciaux etc). Il est à signaler que l'actuelle Présidence Autrichienne de l'OSCE 2017 déclara que « le respect des droits de l'homme de l'Etat des droit et de la démocratie est la condition préalable et partie intégrale de sécurité, de stabilité et de prospérité ». Ils ne sont pas contradictoires avec la stabilité ... et sécurité, mais plutôt du soutien. D' ailleurs conformément à la Charte de Paris le respect des droits de l'homme est à la base d'une Europe pacifique et en sécurité et, donc, le concept de la sécurité dans le cadre de l'OSCE dépend du progrès de la dimension humaine

<sup>31</sup> La coopération avec l'OSCE est suivie par un groupe de coordination (Bureau du CM du CoE, troïka de l'OSCE, correspondants membres du Secrétariat). Il importe à souligner que la coopération entre les deux organisations porte, entre autres, sur la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la traite des êtres humaines etc.

<sup>32</sup> Il faut signaler que cette coopération est décrite en détail dans la Res/A/RES/71/17 adoptée le 21 novembre 2016 par l'AG de l'ONU. L'ONU exprime son appréciation pour l'œuvre opérée par le CoE et son contribution sur le développement du droit international.

Au-delà des questions budgétaires et des contributions financières, et à travers de priorités d'action adoptées, on développe des divers programmes de cette coopération. Il est à noter que sans cet apport financière de l'UE, le budget du CoE ne pourrait jamais assumer toutes ces actions entrepris au profit des Etats et des droits de l'homme. Ainsi, la synergie de deux institutions a connu des résultats tangibles. 270 programmes communs et une contribution de 260.000.000 euros.

Le but de cette coopération bilatérale, consiste à développer et consolider une cohérence effective entre Strasbourg et Bruxelles, même si Bruxelles agissent souvent sans tenir compte du CoE et de son acquis juridique. Sur un plan général, il importe pour les projets respectifs de coopération intergouvernementale et d'intégration en Europe, que les deux Organisations convergent. Mais sous un angle spécifique et plus important, il s'agit d'assurer une cohérence entre le droit de l'EU et le droit du CoE, deux corps normatifs, autonomes qui servent pratiquement la même cause : un ordre européen basé sur la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit. Un espace juridique européen auquel s'appliquent les mêmes règles/normes juridiques sous contrôle d'une Cour EDH et la surveillance des organes et des mécanismes de suivi. Ça s'est inévitable, malgré les obstructions/réserves qui parfois surgissent.

Alors, il est indispensable que les standards de CoE, s'appliquent aussi par l'Union Européenne. Ce qui nécessite, d'un part, d'intégrer dans le droit de l'EU , le droit conventionnel de CoE et d'autre part d'intégrer et prendre en considération le droit européen du CoE, dans les politiques de coopération et du voisinage européenne, qu'il s'agisse des pays tiers candidats à l'adhésion ou d'autre partenaires dans les Balkans de l'Ouest, dans l'Europe de l'Est ou en Méditerranée<sup>33</sup>.

Privée longtemps d'un système – proprement dit – de droits de l'homme, de protection de principes démocratiques et de l'Etat de droit, l'UE a repris en fait, en son compte l'acquis de CoE en la matière ou «l'utilise» dans cette politique externe, servant ainsi la coopération engagée avec des pays du voisinage, avec la Russie et les pays de l'Asie centrale. Il importe de souligner à ce propos que la coopération entre l'EU et les pays tiers concernent pratiquement les standards droits de l'homme -qu'on peut reconnaître chez le CoE – mais aussi les volets démocratie et Etat de droit. En premier niveau d'approche, il s'agit des dialogues sur le processus démocratique, la promotion de dialogue interculturel et interreligieux, la prévention de la radicalisation, ainsi que de la promotion des politiques d'intégration de réfugiés/ migrants. Sur l'aspect d' Etat de droit, il faut tenir compte des questions de la justice, du cybercrime, de la prévention du terrorisme, etc. Sa participation à la Commission de Venise, est à la fois éloquente et significative.

Ce n'est pas un hasard, si l'UE a adhéré ou elle s'apprête à devenir partie à certaines importantes conventions du CoE comme sur la protection des enfants et de l'exploitation sexuelle et de l'abus sexuel (Lanzarote)<sup>34</sup> ; la Convention contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Istanbul) et la Convention contre le trafic des êtres humains (GRETA) etc.

Par ailleurs, la pleine participation de l'UE au système de la CEDH, constituera un développement majeur dans un système de protection des droits de l'homme au sein de

<sup>33</sup> Les états de Balkan de l'Ouest-actuellement membres du CoE, donc sous contrôle de l'acquis de Strasbourg, sont candidats à l'adhésion de l'UE. Comment évaluer la situation et son évolution de la côté de la Commission Européenne, sans tenir compte des obligations envers le CoE et le résultat du Monitoring par les mécanismes de suivi de Strasbourg ?

<sup>34</sup> A signaler qu'à présent, 53 traités du CoE comportent une référence afin que l'UE devienne partie contractante à ceux-ci.

l'UE. L'accession de l'UE à la CEDH, objectif de jadis<sup>35</sup>, reste-encore, à présent – un engagement conventionnel (article 6, Traité de Lisbonne), même si la Cour de l'UE, trouva à plusieurs reprises, des arguments juridiques qui empêchent la conclusion du processus des négociations bilatérales d'adhésion et au sein de l'UE entamés depuis tant d'années<sup>36</sup>. Cette perspective juridique, une fois réalisée, allait modifier le paysage de l'ordre juridique communautaire/européen.

Sous un autre angle, l'insertion au Traité de Lisbonne d'une référence à la Charte de Droits Fondamentaux (art.6§1), et la reconnaissance normative comme ayant un statut égal aux traités, présente plus qu'un intérêt juridique. Et ceci, malgré la duplication fonctionnelle avec la CEDH qui d'ailleurs prime dans l'interprétation / champs d'application de droits et libertés de l'homme<sup>37</sup>. Le rôle de la Cour de Strasbourg devient ainsi hautement important<sup>38</sup>.

Tout de même, cette nouvelle situation juridique (Charte) permet à l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) de procéder à une évaluation de son application par les états-membres de l'UE, mais aussi sur base de droit européen dérivé de l'UE. Dans ce contexte la jurisprudence de la Cour de Strasbourg est prise en considération<sup>39</sup>. Tout de même, pour l'UE et une certaine logique de suivi le contrôle des obligations/engagements se limite au contrôle par la Cour de Luxembourg, dans le cadre de sa juridiction-en attendant la mise en place de la proposition de l'UE sur un mécanisme en la matière (voir ci-dessus).

#### 4. Espace juridique européen et divergences d'approche : ou la primauté de Strasbourg

L'UE après avoir été inspiré et emprunté même les symboles (drapeau/emblème et hymne) du CoE, elle était amenée à donner suite à «ses ambitions» pour le continent européen servant la dimension humaine<sup>40</sup>, en récupération parfaite de l'œuvre et de l'acquis de l'Organisation de Strasbourg. Pratiquement, l'UE s'est servi du laboratoire normatif du CoE promulguant des engagements contraignants dans tous les domaines intéressant la personne humaine<sup>41</sup>. Enfin, elle a acquiert un signe «valeurs européennes» (Traité de Lisbonne) identiques à celles du CoE.

<sup>35</sup> En 1983, lors de la 1ère Présidence Hellénique, aux CE, la question fut abordée pour la première fois par un groupe de travail du Conseil de CE.

<sup>36</sup> J. P. JACQUÉ, *Adhésion de l'Union à la Convention Européenne des droits de l'homme; le refus de la Cour de Justice*. L'Observateur des Bruxelles, no. 102, Octobre 2015, pp. 27-32, J. POLAKIEWITZ, *Accession to the European Convention of Human Rights. An insider's view addressing one by one the CJEU's objections in Opinion 2/13*, in HRLJ, Vol. 36, No 1-6, 216, pp 10-22, F. KORENICA, *The EU accession to the ECHR. Between Luxembourg's search for autonomy and Strasbourg's credibility on human rights protection*, Springer, Berlin, 2015.

<sup>37</sup> E. ALKEMA, ROBE VAN DER HULLE, RICK VAN DER HULLE, *Safeguard rules in the European Legal Order: The relationship between Art. 53 of the ECHR and Art. 53 of the Charter of Fundamental Rights of EU*, in HRLJ, Vol.35,2015 , pp 8-20

<sup>38</sup> D. DERO-BUGNY, *Les rapports entre la Cour de Justice de l'Union Européenne et la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2015

<sup>39</sup> FRA, Droits fondamentaux, Rapport 2016, Luxembourg: Office des Publications de l'UE, 2016. Quant à la FRA, les Etats membres de l'UE, n'ont pas voulu mettre sur place un organisme avec des compétences d'action. Elles demeurent un instrument utile de consultation avec des études-bien élaborés sur des questions des droits de l'homme, qui préoccupent aujourd'hui l'UE-a vrai dire-l' ensemble de l'Europe. Par. ex, le sort des personness vulnérable à l'UE.

<sup>40</sup>Voir Rapport J. Cl. Juncker, Conseil de l'Europe-UE : une même ambition pour le continent européen, 11 avril 2006, p2

<sup>41</sup> Pour une première approche, voir, déjà, S. SCHNEIDER, V. EDJAHARIAN, M. PAUL, *L'interaction entre l'UE et le Conseil de l'Europe*, Les Cahiers, Série, No 3 2008

En même temps, le CoE a sù développer sa culture autour de la diversité, des différences de l'autrui, des sociétés inclusives de tolérance et du respect de la personne humaine. Mais aussi, il a entrepris des actions renforçant la démocratie, l'éducation sur la citoyenneté démocratique, des mesures contre la corruption, etc.

Si le processus de création d'un espace juridico-politique européen est régi par les «mêmes standards et valeurs», les différences institutionnelles entre les deux Organisations européennes et le droit promulgué par celles-ci, conduisent parfois à des divergences des vues, même normatives, sur des questions précises.

La question p.ex. des migrants/ réfugiés, réglée partiellement par le droit de l'UE, mais contrôlée dans la mise en œuvre aussi par la CrEDH, désigne dans ce sens un domaine problématique, illustrant la divergence d'approche. Ainsi, la position de la Cour de Strasbourg dans les affaires *MSS/Belgique et Grèce* (no. 30696, 09, GC, 2011), *Hirsi Jamaa et autres/Italie* (no. 27765/09, /GC, 2012), *Shariffi et autres/ Italie et Grèce* (16643/09,2014), *Khlafia et autres/Italie* (no.1643/12, GC, 2016)<sup>42</sup> est éloquente à cet égard. Tous les gouvernements défendeurs dans ses affaires concernant des réfugiés/demandeurs d'asile/migrants avaient violé leurs obligations en vertu de la CEDH.

Au surplus, la critique à l'égard du droit et des politiques européennes pour les réfugiés du côté d'autres organes de Strasbourg (Commissaire aux Droits de l'Homme<sup>43</sup>, Assemblée Parlementaire<sup>44</sup>) fut sévère, soulignant le besoin d'une approche humanitaire, et l'importance de protéger les droits de l'homme, de personnes en dangers. Dans ce contexte, naissent des points de litige avec le droit de Strasbourg à propos p. ex du comportement de la Frontex ou l'application du règlement Dublin III, le Code Frontière de Schengen, la politique de surveillance de frontières maritimes, les expulsions collectives, le régime de hotspots/ centres de réception, ou même des déclarations sur la question des flux migratoires, ainsi que des aspects de la 'Déclaration UE-Turquie' concernant les réfugiés<sup>45</sup>. Ceci mérite une intention particulière ; une synergie effective entre les institutions.

Dans un autre domaine, celui de la crise économique, l'impact des mesures restrictives prises sur la démocratie et les droits de l'homme, notamment la dignité humaine des individus et des peuples, est considérable<sup>46</sup>. En effet, la crise compromet non seulement le modèle social européen, que plusieurs états ont construit au cours des décennies, – sans compter les standards sociaux émanant des instruments internationaux

<sup>42</sup> Voir S. PERRAKIS, TH. ANTONIOU, *Council of Europe and the EU on a different footing regarding the rights of irregular migrants? Some considerations on the latest developments*, in *Revue Hellénique des Droits de l'homme*, 2016, pp. 315-334. Sous un autre angle, voir J. POLAKIEWICZ, *Outside but not so far: Strasbourg's perspective. The EU and the Council of Europe*, in *J. Monnet Symposium, How much differentiations and flexibility can European integration bear? A view on EU flexibility from the outside*, April 2016

<sup>43</sup> Rapport annuel, l'année 2015, de Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 2016, ainsi que plusieurs références dans divers documents adressés à des états membres, ou même comme description des situations particuliers.

<sup>44</sup> Voir p.ex. A.P, Res 2046/2014, Res 2028/2013, 1805/2011, 1918/2013, 1872/2012, 2028/2013, Rapport T. Strick 'Droits de l'homme, des réfugiés et des migrants. La situation dans les Balkans de l'Ouest', (Doc 14013, 04/04/2016), Rapport A. Groth 'A stronger european response to the syrian refugee crisis', (Doc. 14014, 04/04/2016).

<sup>45</sup> Instrument ambiguë, très critiqué par les Organisations Internationales (HCR), des ONG etc. La Cour General de l'UE vient de rejeter un recours en annulation y relatif, au motif d'incompétence. (affaire T-192/16, Ordre du 28/02/2017)

<sup>46</sup> Commissioner of Human Rights of the Council of Europe, *Safeguarding human rights in times of economic crisis*, issue paper, 2013

en vigueur à l'OIT et le CoE (Charte Sociale Européenne/ Charte révisée)<sup>47</sup>. Aussi, les mesures portent atteinte aux droits individuels et affaiblissent les organismes compétents qui contribuent à la gouvernance démocratique. La position du Comité Européen des Droits Sociaux (CEDS) est caractéristique, ayant constaté un certain nombre des violations de la Charte Sociale Européenne, à ce que concernent les mesures, dans certains pays, comme la Grèce<sup>48</sup>. Le critique envers l'UE et l'Eurozone se multiplie et posent la question d'une réorientation politique, respectant souveraineté, état, peuples et citoyens européens.

La situation de "divergences" entre l'UE et l'acquis juridique de Strasbourg, dans la mise en œuvre des politiques nécessitent au-delà de constats ex-poste de la part des organes de monitoring et de la Cour de Strasbourg, une autre approche, une synergie, et une action concertée bases sur les valeurs et les principes qui prévalent à Strasbourg et qui engagent à même temps les états de l'UE.

Actions juridiquement incohérents, circonstanciels et partielles sans approche globale, sont voués à l'échec. Les rapports entre l'ordre de l'Union Européenne et la CEDH, à la lumière de la Cour de Strasbourg, était parfois difficile à cause des dérives communautaires face aux droits de l'homme. Dans ce contexte entourant constitue les sanctions « ciblées » imposées par l'UE, notamment en l'encontre des personnes qui, par la suite, se plaignent devant les deux cours européennes. Ces démarches ont donné lieu à une jurisprudence fort intéressante, qui est allée jusqu'à la contestation du droit onusien et sa suprématie en vertu de la Charte (art. 103)<sup>49</sup>. À l'instar de la CEDH et son ordre public, la Cour de Luxembourg a déclaré que l'UE constitue un ordre juridique qui défend les droits fondamentaux.

Au-delà de cette constatation, il est caractéristique qu'à présent, d'une manière juridique toute critique sur la situation en Europe, s'adresse pratiquement à l'UE, considérée comme « responsable ». Malgré le développement extraordinaire qui caractérisa le phénomène de l'intégration européenne, celle-ci depuis quelque temps « souffre » des politiques inefficaces et/ou inappropriés, avec une gouvernance problématique, et l'absence apparente d'une volonté politique pour une fuite en avant. Bruxelles actuellement dégage plutôt le sens d'une bureaucratie impuissante d'inspirer peuples et états, mais aussi de faire face à des situations inédites (flux migratoires mixtes) et complexes (crises économique/politiques), avec efficacité.

Mais l'Europe au lieu de s'enfermer, d'autolimiter son potentiel doit agir. Elle doit maîtriser les menaces qui pèsent sur la sécurité, notamment face au discours extrémiste des mouvements populistes, par les actions terroristes du Jihadisme radicale, les excès de situation de l'état d'urgence et leurs 'moyens' institutionnels et juridiques, qui défient l'Etat de droit, les tensions politiques et sociales qui déstabilisent l'ordre démocratique dans les états européens, ainsi qu'une intolérance face aux besoins de la diversité culturelle et de la non-discrimination qui expriment des principes découlant de l'identité européenne elle-même.

La question réfugiés/migrants, c'est un défi majeur pour l'Europe, qui se trouve dans une situation de blocage, juridique et politique, pour apporter des réponses valables et viables. Et cela dans un encadrement juridique (Convention de Genève de 1959, Droit Européen sur les réfugiés, l'asile et les migrants, etc.), limité dépassé, insuffisant.

<sup>47</sup>Il est significatif que le CEDS ait identifié récemment 180 violations des dispositions de la Charte Sociale, seulement sur l'accès à la santé et à la protection sociale dans 38 pays.

<sup>48</sup> Voir à cet égard P. STANGOS, *Les répercussions juridiques sur l'UE. Des décisions du CEDS relatifs aux mesures d'austérité de la Grèce*, in RTDH, 2015, pp. 905-935.

<sup>49</sup> M.O HAMROUNI, *Juridictions Européennes et l'art. 103 de la Charte des Nations Unis. A propos de l'arrêt Kadi devant la CJUE et de l'arrêt Al-Dulimi devant la CrEDH*, in RGDIP, 2016, pp. 769-793.

La réponse européenne aux flux migratoires doit être novatrice et humanitaire. Sous un angle d'une solidarité sans réserve, et d'une responsabilité partagée (Etats, sociétés nationales, citoyens). Il appartient aussi aux institutions internationales compétentes, directement ou indirectement, d'agir en synergie au profit de ces personnes vulnérables (migrants, réfugiés, demandeurs d'asile, déplacés). Dans ce domaine, se distingue l'action de l'OIIM, du HCR, de l'UE et du CoE, sans compter les innombrables ONG. Cette responsabilité partagée semble indispensable, afin de renforcer la mise en œuvre des principes et valeurs européennes. A cet égard, il faut rappeler l'affirmation du Secrétaire d'Etat Italien aux Affaires Européennes, Sandro Gozi, selon lequel «la solidarité est une valeur essentielle, ainsi qu'un principe juridique contraignant».

Pour avancer dans une perspective positive, cette UE – sans compétence dans plusieurs domaines qui intéressent les citoyens-, devrait partager la culture juridique du CoE et tirer profit de sa participation soit aux instruments réglementaires du droit européen de Strasbourg, soit aux programmes de coopération au-delà de ces frontières<sup>50</sup>. Bruxelles et Strasbourg doivent être complémentaires.

Mais, les données juridico-politiques et le développement dans le rapport entre états et institutions européennes amène à la conclusion que le CoE-avec son langage de coopération et sa pratique d'assistance et de solidarité – mais aussi ses exigences contraignants semblent mieux servir la cause. Toutefois, il fait guère de doute, que cette politique a besoin un juste équilibre entre l'engagement, la responsabilité et l'obligation de se conformer ; car les valeurs ne peuvent pas avoir des lectures différenciés, mais identiques, comme les principes imposés dans l'Etat de droit. C'est là, d'ailleurs, où réside l'épreuve de la crédibilité même de l'Organisation de Strasbourg. Le défi ne manque pas à cet égard<sup>51</sup>.

Il s'ensuit du champ de réflexion qui précède, que le renforcement de la sécurité démocratique en Europe reste prioritaire et urgent. Ce qui explique l'accent mis par la Présidence Chypriote du Conseil de l'Europe sur le domaine des droits et des libertés pour tous, sans discrimination, la citoyenneté démocratique, ainsi que la prééminence de l'Etat de droit<sup>52</sup>. Tandis que, du côté du Présidence maltaise de l'UE, les priorités s'orientent vers la migration, la sécurité, l'inclusion sociale et le développement.

##### 5. *Remarque concluante*

L'esquisse sommaire de la présente situation en Europe – dans ses complexités – qui précède, ne satisfait pas, certes, tous les aspects de cette problématique inédite pour les affaires européennes. La crise que l'Europe traverse est grave. Elle concerne même son existence. Aujourd'hui les valeurs européennes, elles-mêmes, sont menacées. Et les deux grandes institutions européennes, CoE et UE sont directement concernés. Mais aussi les Etats et les citoyens sont responsables pour l'avenir de cette Europe.

Dans les circonstances actuelles, l'attitude de certains défient réellement les politiques engagés par l'Organisation de Strasbourg. En effet, ici, certaines options politiques, là, le choix des moyens dans la gouvernance nationale, plus loin le législative

<sup>50</sup> Voir les Priorités de Coopération avec l'UE-CoE, basée sur les valeurs 'partagées' des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit.

<sup>51</sup> La Turquie d'aujourd'hui offre un exemple/type de l'antinomie et de ses limites entre sécurité démocratique, sécurité de l'Etat et sécurité humaine.

<sup>52</sup> Voir Priorités de la Présidence Chypriote du Comité des Ministres du CoE (22 Novembre 2016-19 Mai 2017).

ou des juges, tout ça qui peut affecter les valeurs de l'Etat de droit, et de la démocratie, ce qui impose une réaction de la part des institutions européennes conforme aux principes. Si l'avenir nécessite de revenir aux sources du passé, l'impératif de la sécurité démocratique et de la culture juridique du CoE impose cette tentation.