

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LES RÔLES DE LA FRANCE ET DE L'ALLEMAGNE AU CONSEIL DE L'EUROPE

UNE ANALYSE A L'OCCASION DU 70<sup>E</sup> ANNIVERSAIRE  
DE L'ORGANISATION EN 2019

PAR

STEFANIE SCHMAHL (\*)

Depuis les débuts de l'intégration européenne, les rôles de la France et de l'Allemagne en tant que « moteurs » de l'idée européenne se trouvent régulièrement au centre du discours européen (1). A cet égard, les analyses se concentrent très souvent sur la capacité des deux pays à renforcer l'intégration de l'Union européenne. Face aux différentes crises actuelles – évoquées par les mots-clefs « sauvetage de l'euro », « Brexit », « atteintes au pouvoir judiciaire de certains Etats membres par leur exécutif national » – (2), le moteur franco-allemand de l'Union européenne cristallise de nombreux espoirs (3).

Peu d'analyses explorent en revanche le rôle tant historique que contemporain des deux pays dans les cadres du Conseil de l'Europe et de la coopération intergouvernementale européenne. Cette limite de la recherche est très certainement liée au fait que les préoccupations politiques quotidiennes se concentrent généralement moins sur le Conseil de l'Europe que sur l'Union européenne (UE). L'UE diffère significativement du Conseil de l'Europe en raison de sa puissance économique et politique et des effets juridiques supranationaux qu'elle implique. Néanmoins, l'élargissement de la perspective peut être enrichissant, en particulier en temps de crise, en allant au-delà des seuls problèmes économiques rencontrés au sein de la zone euro dans la dernière décennie. En effet, la crise européenne actuelle

(\*) Professeur en Droit public, Droit international et Droit européen à l'Université de Würzburg (Allemagne).

(1) Cf. par exemple M.-T. BITSCH (dir.), *Le Couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruylant, 2001, 610 p. ; A. JUPPÉ, « Préface », in S. MARTENS (dir.), *L'Allemagne et la France : une entente unique pour l'Europe*, L'Harmattan, 2004, pp. 9 et suiv.

(2) Cf. M. BLANQUET, « L'Union européenne est-elle une Communauté ? Est-elle une communauté ? », *Revue de l'Union européenne*, n°621, 2018, p. 507, pp. 514 et suiv. ; R. MEHDI, « L'Union européenne ou les paradoxes d'une identité malheureuse », *Revue de l'Union européenne*, n°621, 2018, p. 496, pp. 505 et suiv.

(3) Cf. U. KOTZ / J. SCHILD, *France: Germany's Indispensable Ally in European Policy-Making*, German European Policy Series 1/2018, pp. 13 et suiv.

s'étend également à la préservation des lois, des normes et des valeurs. Comme le souligne le Secrétaire général du Conseil de l'Europe dans son cinquième rapport (2018), des tentatives pour supprimer l'opposition démocratique et pour affaiblir l'indépendance et l'impartialité de la justice dans quelques Etats membres ont eu pour conséquence de saper les institutions tant au niveau européen, à savoir le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme, qu'au niveau des Etats membres, lesquels se situent pourtant, en vertu du principe de subsidiarité, à l'avant-garde pour défendre et faire respecter l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme (4). Cette triade de valeurs, inscrite à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, est depuis 70 années au centre des efforts du Conseil de l'Europe, qui est, par ailleurs, la plus ancienne organisation régionale du continent (5).

#### LES RÔLES HISTORIQUES DE LA FRANCE ET DU ROYAUME-UNI DANS L'ELABORATION DU STATUT DU CONSEIL DE L'EUROPE

Les situations initiales de l'Allemagne et de la France à la veille de la fondation du Conseil de l'Europe n'auraient pas pu être plus opposées. Alors que l'Allemagne était non seulement exsangue économiquement mais également moralement à terre au terme de la Seconde Guerre mondiale, la France appartenait quant à elle aux puissances victorieuses. Comme en 1919, la France était à nouveau favorable à une paix à caractère punitif contre l'Allemagne en 1945 (6). Cependant, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ne soutinrent pas cette idée et encouragèrent activement la conception positive d'un nouvel ordre européen. Dans son discours célèbre, tenu à Zurich le 19 septembre 1946, Winston Churchill appelait à la création d'une sorte d'Etats-Unis d'Europe (7), principalement par la France et l'Allemagne. Selon lui, le Royaume-Uni étant un partenaire naturel des Etats-Unis et attaché à sa souveraineté, devait se limiter à un rôle d'ami et de *sponsor* de cette nouvelle Europe, sans pour autant y jouer un rôle direct. Plus particulièrement, la France et l'Allemagne se devaient de prendre les devants en établissant un partenariat solide tout en éliminant les motifs d'hostilité traditionnels (8).

Il aura fallu du temps pour que la France s'ouvre à l'idée du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Ainsi, la réserve de la France à l'égard de l'Allemagne était encore tout à fait perceptible lors de la fondation de l'Organisation de coopération économique européenne (OEEC) le 16 avril

(4) Cinquième Rapport établi par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit : rôle des institutions – menaces aux institutions*, 18 mai 2018, Strasbourg, p. 4.

(5) S. SCHMAHL, « The Council of Europe within the system of international organizations », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *The Council of Europe. Its Law and Policies*, Oxford University Press, 2017, §§37.118.

(6) N. WEISS, « Origin and further development », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *op. cit.*, §1.13.

(7) « *We must build a kind of United States of Europe* ». Cf. le texte du discours, disponible à l'adresserm.coe.int/16806981f3.

(8) N. WEISS, *op. cit.*, §1.07.

1948. Elle empêcha la participation de politiciens allemands à la cérémonie d'ouverture et contribua à créer des obstacles à l'idée américaine d'une coopération économique étroite en Europe, en insistant notamment sur le caractère technique et apolitique de l'OECE (9). Même si le gouvernement français s'est opposé à une orientation politique plus marquée de l'OECE au début de l'année 1949, il a ensuite progressivement commencé à soutenir les initiatives américaines et britanniques visant à créer un Conseil de l'Europe (10). En fin de compte, ce furent principalement Jean Monnet et Robert Schuman qui soulignèrent l'importance d'un traité institutionnalisant une organisation régionale sur le continent européen. Selon eux, la France ne pouvait pas continuer à exister politiquement et économiquement face à une Allemagne qui constituerait un Etat-nation rival ; de son côté, l'Allemagne devrait faire les efforts nécessaires pour ne pas répéter ses anciennes erreurs (11). Les deux pays devaient alors sacrifier une part de leur souveraineté nationale pour assurer la coexistence pacifique (12). Avec la Belgique, le Royaume-Uni, le Luxembourg et les Pays-Bas, la France a finalement pris la tête des négociations sur la future organisation européenne, qui aboutirent à la Conférence de Londres pour la création d'un Conseil de l'Europe au printemps 1949 (13).

Dans l'ensemble, la rédaction du Statut du Conseil de l'Europe à Londres s'est passée sans problème majeur, puisque les questions essentielles – surtout celles concernant le futur caractère intergouvernemental ou supranational de l'organisation – avaient déjà été réglées lors du Congrès de La Haye, qui avait rassemblé près de 800 délégués gouvernementaux et de la société civile de pratiquement tous les pays d'Europe en 1948 (14). Quelques débats surgirent néanmoins concernant le nom et le siège de la future organisation. Alors que les ministres français, italien et belge souhaitaient retenir l'appellation « Union européenne », une majorité d'autres représentants, conduite par le Royaume-Uni, a finalement voté le dernier jour des négociations, le 4 mai 1949, pour le nom « Conseil de l'Europe » (15).

Les discussions furent encore plus vives concernant le siège de l'organisation. Dès le début du mois de janvier 1949, la Commission permanente du Traité de Bruxelles, chargée des travaux préparatoires à l'établissement d'un Conseil de l'Europe, proposa la ville de Strasbourg (16).

(9) A. S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Routledge, 1984, p. 181.

(10) Cf. R. SCHUMAN, « France and Europe », *Foreign Affairs*, n°31, 1953, pp. 349 et suiv.

(11) *Ibid.*, p. 352.

(12) D. REYNOLDS, « 1940: fulcrum of the twentieth century? », *International Affairs*, n°66, 1990, pp. 325 et 348.

(13) B. WASSENBERG, *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, PIE Peter Lang SA / Editions scientifiques internationales, 2012, p. 46.

(14) Cf. W. LOTH, « Vor 60 Jahren : der Haager Europa-Kongress », *Integration*, n°31, 2008, pp. 179 et suiv.

(15) Procès-verbal de la Conférence sur l'établissement d'un Conseil de l'Europe, St. James Palace, 3-5 mai 1949, pp. 5 et 15, Council of Europe Archives, 001 Box 26, File No. 0019).

(16) Commission permanente du Traité de Bruxelles, Document no. A/165 du 7 février 1949, Council of Europe Archives, 001 Box 13, File No. 0015.

La question ayant été laissée en suspens pendant quelques semaines ne fut résolue que le 3 mai 1949 par les ministres des Affaires étrangères, soit deux jours avant la signature du Statut (17). Lorsque l'article 11 du projet du Statut du Conseil de l'Europe a été ouvert à la discussion, le représentant danois déclara qu'il préférerait que le siège se trouve dans un petit pays d'Europe centrale, par exemple aux Pays-Bas ou en Belgique. Il ajouta que si la France devait être retenue comme pays hôte, il opterait pour Paris, car Strasbourg présentait selon lui d'importantes faiblesses en termes de communications, auxquelles s'ajoutaient les inconvénients liés à un climat trop chaud en fin d'été (18). Le ministre français Robert Schuman défendit néanmoins le choix de Strasbourg. Selon lui, Strasbourg avait une signification symbolique particulière. En effet, pendant de longues années, le statut territorial de Strasbourg fut un sujet de conflit entre pays européens. Il pensait alors que si les Etats membres choisissaient Strasbourg comme siège de l'organisation, cela signifierait qu'ils mettaient un terme à de tels conflits en poursuivant l'objectif d'une unité plus étroite (19). Schuman fut immédiatement appuyé par le représentant du Royaume-Uni, qui faisait valoir qu'avec la transformation de Strasbourg en un centre incarnant les efforts de conciliation et d'unité, cette ville symboliserait bien la fin des querelles en Europe (20). En outre, la proposition britannique visant à constituer une simple Assemblée consultative ayant prévalu au terme des négociations contre la volonté de la France qui était alors en faveur de la création d'une véritable assemblée parlementaire, la proposition du Royaume-Uni de faire de Strasbourg le siège du Conseil de l'Europe apparaissait bien évidemment comme une sorte de compensation pour la France (21).

La nomination du diplomate français Jacques-Camille Paris en qualité de premier Secrétaire général du Conseil de l'Europe faisait également partie du compromis (22). Le choix symbolique de Strasbourg a finalement été adopté à l'unanimité sans plus jamais être contesté par la suite. Ces choix constituaient en fait l'une des premières étapes de la réconciliation après les très nombreuses rivalités et conflits militaires franco-allemands qui marquèrent cette ville alsacienne au cours des derniers siècles (23).

(17) E. KLEIN, « Seat and symbols of the Council of Europe », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *op. cit.*, §4.03.

(18) Procès-verbal de la Conférence..., *op. cit.*, p. 6.

(19) *Id.*

(20) *Ibid.*, pp. 6 et 26.

(21) Voir A. H. Robertson, *The Council of Europe: Its Structure, Functions and Achievements*, 2<sup>e</sup> éd. 1961, p. 22. Voir aussi E. Klein, « Seat and Symbols of the Council of Europe », *op. cit.*, § 4.03 ; N. Weiß, « Origin and Further Development », *op. cit.*, §§ 1.22 et 23.

(22) F. BENOÎT-ROHMER / H. KLEBES, *Council of Europe Law: Towards a pan-European Legal Area*, Council of Europe, 2005, p. 25.

(23) Cf. M. SØRENSEN, « Le Conseil de l'Europe », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, n°81, 1952 II, p. 119 (125). Cf. aussi B. HALLER, *An Assembly for Europe: the Council of Europe's Parliamentary Assembly 1949-1989*, Conseil de l'Europe, 2006, p. 24.

## ADHÉSION DES DEUX PAYS AU CONSEIL DE L'EUROPE

*La France, membre fondateur*

Le Traité de Londres ou Statut du Conseil de l'Europe (24) a été signé par dix Etats le 5 mai 1949, au terme d'une conférence qui avait pour objet la création de cette nouvelle organisation internationale. Les membres fondateurs étaient la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède. Le Statut est entré en vigueur le 3 août 1949, après le dépôt du septième instrument de ratification auprès du gouvernement du Royaume-Uni (25). Le Statut était le produit d'un compromis combinant la conception britannique conservatrice et intergouvernementale avec une approche plus progressiste et supranationale, soutenue notamment par la Belgique, la France et l'Italie (26). Les débats au sein des parlements nationaux concernant la ratification du Traité révélèrent une certaine déception face à ce compromis ; certaines craintes apparurent même en France quant au fait qu'il était trop tôt pour que l'Allemagne puisse en devenir membre (27).

*L'accession tardive de l'Allemagne*

Lorsque le Conseil de l'Europe fut fondé le 5 mai 1949, la République fédérale d'Allemagne n'existait pas encore : la Loi fondamentale fut adoptée quelques jours plus tard, le 23 mai 1949, et le premier gouvernement fédéral fut constitué en septembre 1949 (28). Après l'acceptation par les trois puissances d'occupation occidentales, en novembre 1949, du principe d'une entrée prochaine de la République fédérale au Conseil de l'Europe (29), le gouvernement allemand, sous la direction du chancelier Konrad Adenauer, œuvra alors activement en faveur de cette intégration au sein de l'organisation.

Cependant, deux obstacles politiques sérieux durent être surmontés au Bundestag (30). En effet, l'opposition parlementaire de l'époque craignait que cette intégration occidentale ne vienne aggraver la division entre l'ouest et l'est de l'Allemagne (31). En outre, la situation de la Sarre constituait un défi supplémentaire : après la Seconde Guerre mondiale, cette partie du territoire allemand avait été placée sous un régime spécial de protectorat de la France, dont le gouvernement insistait pour que l'invitation à adhérer à l'organisation concerne simultanément la République fédérale d'Allemagne

(24) Traité de Londres, 5 mai 1944, Série de traités européens n°01.

(25) Cf. l'article 42 du Statut du Conseil de l'Europe.

(26) N. WEISS, *op. cit.*, §1.31.

(27) Cf. B. WASENBERG, *op. cit.*, pp. 56 et suiv.

(28) E. KLEIN, « Membership and observer status », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *op. cit.*, §3.22.

(29) Accord de Petersberg du 22 novembre 1949, section I ; texte réédité par I. VON MÜNCH (dir.) *Dokumente des geteilten Deutschlands*, Kröner-Verlag Stuttgart, 1968, pp. 226 et suiv.

(30) Cf. K. ADENAUER, *Erinnerungen 1945-1953*, Deutsche Verlags-Anstalt, 1965, pp. 317 et suiv.

(31) E. KLEIN, « Membership and observer status », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *op. cit.*, §3.22.

et la Sarre (32). Au début, cette exigence suscita de considérables réserves au sein de la majorité parlementaire du Bundestag, mais une décision positive devint possible lorsque le gouvernement français publia le Plan Schuman-Monnet le 9 mai 1950 portant création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) (33). Ce plan fit disparaître de nombreuses tensions existantes entre les deux pays (34).

A l'invitation officielle du Comité des ministres en mars 1950 (35), le Bundestag approuva l'adhésion au Conseil de l'Europe en juin 1950. L'Allemagne ratifia le Statut le 13 juillet 1950, devenant ainsi membre associé à cette même date (36). La Sarre avait déjà procédé à cette ratification deux mois auparavant, le 13 mai 1950. Une délégation allemande, composée de 18 membres, et une délégation de la Sarre avec trois représentants purent ainsi participer pour la première fois à la session d'août de l'Assemblée (37). A partir du mois de novembre 1950, les représentants de la République fédérale et de la Sarre ont également été invités en qualité d'observateurs, c'est-à-dire sans droit de vote, aux sessions du Comité des ministres (38).

Lorsque le Statut d'occupation de la République fédérale fut révisé en mars 1951 et que l'Allemagne fut globalement habilitée, nonobstant quelques réserves, à entretenir des relations avec des pays étrangers (39), le gouvernement fédéral a immédiatement réclamé une adhésion à part entière au Conseil de l'Europe (40). Après l'accord de la Commission permanente de l'Assemblée, la résolution (51) 15 du Comité des ministres du 2 mai 1951 ouvrit la voie à une pleine adhésion de l'Allemagne (41). La Sarre a néanmoins maintenu son statut de membre associé jusqu'au 31 décembre 1956, date à partir de laquelle le territoire devait être réuni avec celui la République fédérale d'Allemagne (42).

La réunification ultérieure de l'Allemagne le 3 octobre 1990 ne relève d'aucune de ces catégories d'adhésion, car l'ancienne République démocratique allemande n'a jamais été partie au Statut du Conseil de l'Europe. Par l'incorporation de la République démocratique allemande dans la République fédérale – ou, sur un plan juridique, son ralliement à la

(32) B. WASSENBERG, *op. cit.*, pp. 70 et suiv.

(33) Cf. U. LAPPENKÜPER, « Der Schuman-Plan : mühsamer Durchbruch zur deutsch-französischen Verständigung », *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, n°42, 1994, pp. 403 et suiv.

(34) T. SCHLINKMANN, « Der Weg der Bundesrepublik Deutschland in den Europarat – Ein Exkurs », in U. HOLTZ (dir.), *50 Jahre Europarat*, Nomos Verlag, 2000, pp. 197 et suiv.

(35) Cf. la résolution (50) 4 du Comité des ministres relative à l'admission de la République fédérale d'Allemagne, adoptée le 31 mars 1950, et la résolution (50) 5 du Comité des ministres relative à l'admission de la Sarre, adoptée le 31 mars 1950.

(36) *Bundesgesetzblatt*, 1950, p. 263.

(37) E. KLEIN, *op. cit.*, §3.22.

(38) T. SCHLINKMANN, *op. cit.*, p. 210 ; E. KLEIN, *op. cit.*, §3.22.

(39) Cf. la révision du Statut d'occupation de 1949 du 6 mars 1951, in I. VON MÜNCH, *op. cit.*, p. 73.

(40) T. SCHLINKMANN, *op. cit.*, p. 210. Cf. aussi A.-C. KISS, « L'admission des Etats comme membres du Conseil de l'Europe », *Annuaire français de droit international*, 1963, p. 695.

(41) Cf. K. CARSTENS, *Das Recht des Europarats*, Duncker & Humblot, 1956, p. 57.

(42) B. WASSENBERG, *op. cit.* pp. 74 et suiv. ; E. KLEIN, *op. cit.*, §3.23.

Loi fondamentale –, la première a cessé d'exister, la République fédérale d'Allemagne conservant son statut juridique d'Etat membre (43). Ainsi, l'application du Statut du Conseil de l'Europe s'étendit automatiquement au nouveau territoire (44).

#### LES RÔLES ACTUELS DE LA FRANCE ET DE L'ALLEMAGNE AU CONSEIL DE L'EUROPE

Au fil du temps, les positions des deux pays au sein du Conseil de l'Europe ont largement convergé sur une majorité de sujets.

#### *Régime linguistique*

Certaines questions révèlent encore des différences de positions initiales entre la France et l'Allemagne en tant que membres du Conseil de l'Europe. Cela concerne, par exemple, le régime linguistique. L'article 12 paragraphe 1 du Statut du Conseil de l'Europe stipule que l'anglais et le français sont les langues officielles du Conseil de l'Europe ; les autres langues ne peuvent être utilisées qu'en conformité avec les Règlements intérieurs du Comité des ministres et de l'Assemblée. Cette disposition reflète la situation existante au moment de la création du Conseil en 1949 (45). La France et le Royaume-Uni étaient non seulement les moteurs déterminants de la création de l'organisation, mais également les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale.

De grands Etats tels que l'Italie, membre fondateur du Conseil de l'Europe, et la République fédérale d'Allemagne, alors destinée à rejoindre le Conseil de l'Europe en qualité de membre associé, ne pouvaient pas, compte tenu de leur histoire récente à l'époque, insister sur l'égalité de leurs langues avec l'anglais et le français (46). Une solution a toutefois été trouvée en laissant à la discrétion du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire le soin d'accepter d'autres langues de manière semi officielle (47) (voir l'article 12, paragraphe 2 du Statut du Conseil de l'Europe). En ce qui concerne le Comité des ministres, son Règlement intérieur permet aux représentants des Etats membres d'utiliser toute autre langue que l'anglais et le français comme langue officielle en son sein, sous réserve cependant d'assurer à leurs frais, la traduction dans l'une des deux langues officielles (48). Quant à l'Assemblée, si l'anglais et le français

(43) E. KLEIN, *op. cit.*, §3.80.

(44) Cf. l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), qui codifie une règle de droit international coutumier (« *principle of moving frontiers* »).

(45) F. BENOÎT-ROHMER / H. KLEBES, *op. cit.*, p. 24.

(46) E. KLEIN, *op. cit.*, § 4.06.

(47) Cf. le Statut du Conseil de l'Europe, art. 12§2.s

(48) Cf. l'article 12 du Règlement intérieur du Comité des ministres (2005, 5<sup>e</sup> édition révisée).

restent des langues officielles, l'allemand, l'italien, le russe et le turc (49) sont aujourd'hui utilisés comme langues de travail (50).

La convergence progressive des positionnements des deux pays de même que leur importance au sein du Conseil de l'Europe apparaissent également dans d'autres domaines. Cela concerne non seulement les questions institutionnelles et budgétaires, mais également la défense des valeurs principales du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire le respect et la protection de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits de l'homme.

### *Rôles institutionnels et budgétaires*

D'un point de vue institutionnel, les deux pays ont déjà occupé le poste de Secrétaire général. La France a pu nommer à trois reprises le Secrétaire général (51), alors que l'Allemagne n'a eu cette opportunité qu'une seule fois jusqu'à présent (52). De plus, la France et l'Allemagne, avec l'Italie, la Fédération de Russie et le Royaume-Uni envoient les plus grandes délégations, occupant chacun 18 sièges à l'Assemblée parlementaire, laquelle est composée de membres des parlements nationaux des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, soit 648 au total (324 représentants et 324 membres suppléants) (53). La taille de chaque délégation nationale à l'Assemblée varie en fonction de la population des Etats membres (54).

Ces cinq Etats sont également parmi les plus importants contributeurs à l'organisation. Le Conseil de l'Europe est principalement financé par les contributions obligatoires de ses Etats membres (55). A l'origine, le Conseil de l'Europe ventilait les dépenses du Secrétariat ainsi que toutes les autres dépenses communes au prorata de la taille de la population de ses membres. En raison de l'homogénéité des économies des pays d'Europe occidentale dans les années 1950 et 1960, une répartition des charges de l'organisation fondée sur la taille de la population différait en fait assez peu d'une répartition qui aurait été fondée sur la capacité économique de chacun (56). Toutefois, avec l'élargissement du Conseil de l'Europe, il fallut

(49) Le turc n'est utilisé que comme langue de travail tant que la Turquie constitue l'un des « grands contributeurs » au budget du Conseil de l'Europe. Cf. *infra*.

(50) Cf. l'article 28 du Règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire, adopté par la résolution 1202 (1999) le 4 novembre 1999 avec modifications ultérieures d'avril 2018. Dans la version originale de 1949, le Règlement de l'Assemblée ne prévoyait pas encore la possibilité de langues de travail.

(51) Jacques-Camille Paris (1949-1953) ; Léon Marchal (1953-1956) ; Catherine Lalumière (1989-1994).

(52) Georg Kahn-Ackermann (1974-1979). L'actuel Secrétaire général, Thorbjørn Jagland (Norvège), a été réélu avec 156 voix en 2014, la contre-candidate allemande Sabine Leutheusser-Schnarrenberger ne pouvant recueillir que 93 voix. Cf. [www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=51100&lang=1&cat=8](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=51100&lang=1&cat=8).

(53) Cf. l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe.

(54) Pour plus d'informations sur l'Assemblée parlementaire, cf. A. DRZEMCZEWSKI / J. LOWIS, « International initiatives to increase the role of parliaments in relation to human rights: the work of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe », in P. W. YOVELL / H. J. HOOPER / M. HUNT (dir.), *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, 2014, pp. 309 et suiv. ; P. LEACH, « The Parliamentary Assembly of the Council of Europe », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *op. cit.*, §7.

(55) Cf. l'article 38 (b) du Statut du Conseil de l'Europe.

(56) H. G. SCHERMERS / N. M. BLOKKER, « International organizations or institutions, financing of », in R. WOLFRUM (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, édition en ligne, 2008, §24.

trouver une nouvelle clef de répartition des charges qui soit équitable pour tous les Etats membres. Par la résolution 94 (31) de 1994, le Comité des ministres a donc décidé que le calcul des contributions des Etats membres se fonderait sur une moyenne intégrant le niveau de population annuelle et le produit intérieur brut, la première comptant pour un sixième et le second pour cinq sixièmes (57). Jusqu'à la fin de l'année 2015 près de 55% des dépenses du Conseil de l'Europe ont été volontairement assumés par les cinq plus grands Etats membres, soit l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Russie, qui participaient pratiquement à égalité au budget ordinaire (environ 24 millions d'euros chacun), même si ces « grands contributeurs » n'ont pas pour autant bénéficié de prérogatives juridiques supplémentaires quant au fonctionnement de l'organisation (58).

A compter de janvier 2016, la Turquie, qui a connu une forte croissance économique et démographique en Europe au cours de la décennie précédente, devenant le 3<sup>e</sup> Etat membre le plus peuplé (59), est devenue, de sa propre volonté, un contributeur majeur au budget ordinaire du Conseil. En principe, elle devait assumer la même charge financière que les anciens « cinq grands » (60). Toutefois, à la suite du coup d'Etat militaire manqué de juillet 2016, le gouvernement turc a informé le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, courant 2017, de son renoncement au statut de « grand contributeur » à partir de 2018. Le gouvernement de la Fédération de Russie a également suspendu ses contributions au budget du Conseil de l'Europe au second semestre de 2017 afin de protester contre le régime de sanctions imposé depuis 2014 par l'Assemblée parlementaire aux 18 délégués russes concernant leurs droits de vote et de participation, à la suite de la crise de Crimée (61). Ces deux coupes financières significatives, qui s'élèvent à près de 30 millions d'euros, figurent déjà dans le budget de l'exercice biennal 2018-2019 (62) et aggravent considérablement le déficit financier du Conseil de l'Europe.

Ce déficit financier ne doit pas être sous-estimé. Sans financement, les diverses tâches et fonctions du Conseil de l'Europe en matière d'Etat de droit, de démocratie et de droits de l'homme ne peuvent être réalisées. Aujourd'hui, il existe déjà quelques lacunes significatives concernant le suivi de certains programmes essentiels de normalisation juridique (« *standard*

(57) Cf. S. SCHMAHL, « Budget and financing », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *op. cit.*, §§5.07 et 5.08.

(58) A. ROYER, *The Council of Europe*, 2010, p. 9.

(59) Cf. la recommandation 2072 (2015) de l'Assemblée parlementaire sur la répartition des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie, adoptée le 22 mai 2015, §1.

(60) Cf. la résolution (2015) 27 du Comité des ministres sur l'ajustement du barème des contributions au budget ordinaire du Conseil de l'Europe et au budget du Fonds européen pour la jeunesse à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, adoptée le 25 novembre 2015. Cf. aussi la décision du Comité des ministres (2015) 81 sur les priorités pour 2016-2017 et leurs implications budgétaires, adoptée le 13 mai 2015.

(61) Cf. N. P. ENGEL, « Russland testet das Rückgrat des Europarates », *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2017, pp. 720 et suiv. ; M. STABENOW, « Russland ohne Stimme », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 oct. 2018, p. 6.

(62) Cf. la résolution du Comité des ministres (2018) 1-rev2 sur le programme et budget 2018-2019, adoptée le 23 novembre 2017.

*setting* ») et de contrôle intergouvernemental (63). En fait, l'Europe connaît depuis quelques années de fortes tensions politiques et économiques liées aux conséquences des crises financières, des afflux de réfugiés en provenance d'Etats défaillants, des diverses menaces terroristes et d'un manque de respect grandissant pour l'indépendance des tribunaux dans quelques Etats membres (64). Le Conseil de l'Europe dispose de l'autorité et de l'expertise reconnue ainsi que des mécanismes et programmes appropriés pour apporter une réponse cohérente à ces crises. Dans ce contexte, la décision du Comité des ministres de continuer à appliquer le principe de croissance zéro des contributions obligatoires des Etats membres au budget ordinaire semble risquée et pourrait même avoir des effets préjudiciables pour l'avenir (65). Il faut alors espérer que la France et l'Allemagne, en qualité de « grands contributeurs » de l'organisation, préconisent au moins une croissance réelle des contributions au profit des programmes de « *standard setting* » européen.

### ***Engagement pour le respect et la protection de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits de l'homme***

De la même manière, la triade de valeurs consacrée par l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, à savoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, dépend avant tout des institutions démocratiques nationales qui permettent sa mise en œuvre. C'est dans ces domaines que la France et l'Allemagne peuvent jouer un rôle particulier.

#### *Protection de l'Etat de droit*

Les deux pays peuvent continuer à apporter au Conseil de l'Europe leurs expériences pratiques quant à la mise en œuvre de l'Etat de droit.

Au cours des dernières années, plusieurs organes du Conseil de l'Europe ont intensifié leurs efforts pour préciser les contours d'une norme spécifiquement européenne de l'« Etat de droit » (66). L'élaboration d'une telle norme est d'autant plus nécessaire que le concept d'Etat de droit, contenu dans les lois nationales, diffère significativement d'un pays à l'autre : par exemple, la notion allemande de « *Rechtsstaat* » a une signification différente de celle de « *rule of law* » anglaise ou de la conception française d'« Etat de droit » (67). Les ambiguïtés issues de ces différences

(63) J. POLAKIEWICZ / I. SUOMINEN-PICHT, « Aktuelle Herausforderungen für Europarat und EMRK », *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2018, pp. 383 (388).

(64) S. SCHMAHL, « Budget and financing », *op. cit.*, §5.51.

(65) Cf. la critique de l'Assemblée parlementaire relative au budget et aux priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2016-2017, dans le document 13743 publié le 2 avril 2015, B, §§ 3 et suiv. ; et dans le document 14318 relativement au budget et aux priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2018-2019, publié le 9 mai 2017, A, §§16 et suiv.

(66) Cf. J. POLAKIEWICZ / J. SANDVIG, « Council of Europe and the rule of law », *Journal of Civil and Legal Sciences*, 4/2015, pp. 1 et suiv.

(67) E. O. WENNERSTRÖM, *The Rule of Law and the European Union*, Lustu Forlag, 2007, pp. 61 et suiv. ; M. BREUER, « Establishing common standards and securing the rule of law », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *op. cit.*, §28.07.

avaient déjà marqué la rédaction du Statut du Conseil de l'Europe, lorsque les « principes de l'Etat de droit » apparaissaient dans un premier projet français en tant que « principes du respect de la loi », remplacés plus tard par « le principe de la prééminence du droit » dans la version finale de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (68). Néanmoins, le terme « prééminence du droit » n'est pas toujours utilisé : la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, emploie parfois l'expression « Etat de droit » dans ses arrêts (69).

C'est alors le mérite de l'Assemblée parlementaire d'être le premier organe du Conseil de l'Europe à s'engager dans une harmonisation du concept d'« Etat de droit » (70). Dans sa résolution 1 594 (2007), l'Assemblée a souligné les incertitudes générées par l'emploi de termes différents pour désigner l'Etat de droit, plus particulièrement dans les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale, où la notion de « prééminence du droit » était souvent réduite au respect des lois. Selon l'Assemblée, une telle interprétation formaliste va à l'encontre du noyau dur de l'Etat de droit ; il apparaît donc indispensable d'assurer l'unification de la notion qui intègre, entre autres, les principes de légalité et d'indépendance de la justice ou encore le droit à un procès équitable (71). Ce rapprochement est bien engagé aujourd'hui, en partie parce que la France et l'Allemagne ont apporté leur expérience en matière de renforcement de l'Etat de droit aux travaux des organes du Conseil de l'Europe, en particulier à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (72). Il s'agit principalement de fixer des limites communes aux processus d'érosion de l'Etat de droit, particulièrement significatif dans quelques Etats membres, qui contestent, entre autres, de plus en plus les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (73).

#### *Respect des droits de l'homme*

Les deux pays peuvent également assumer des fonctions importantes dans le domaine des droits de l'homme. A cet égard, la France a joué un rôle incontestable en définissant dès le début des critères-clefs pour l'ensemble du continent européen dans le domaine des droits de l'homme : il est ainsi avéré que Pierre-Henri Teitgen, ancien ministre de la Justice français, a eu

(68) J. POLAKIEWICZ / J. SANDVIG, *op. cit.*, p. 2 ; M. BREUER, « Establishing common standards... », *op. cit.*, §28.07.

(69) Cf. par exemple les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Golder c. Royaume-Uni*, n°4451/70, et dans l'affaire *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne*, n°34044/96, 35532/97, 44801/98, §§81-82.

(70) M. BREUER, « Establishing common standards... », *op. cit.*, §28.08.

(71) Cf. la résolution 1 594 (2007) de l'Assemblée parlementaire du 23 novembre 2007 intitulée « La notion de *rule of law* », §§4-6.

(72) Cf. par exemple, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Rapport sur la prééminence du droit, Etude n°512/2009, Document CDL-AD(2011)003rev., 28 mars 2011. Cf. aussi, avec plus de détails, C. GRABENWARTER, « Constitutional standard-setting and strengthening of new democracies », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *op. cit.*, §32.

(73) Cf. A. NUSSBERGER, « Wenn Selbstverständliches nicht mehr selbstverständlich ist : zum Status quo des Menschenrechtsschutzes in Europa », *Juristen Zeitung*, 2018, pp. 84, 853 et suiv.

une influence déterminante sur l'élaboration de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et du Statut de la Cour européenne des droits de l'homme (74). Au début, l'Allemagne devait progressivement reprendre le chemin du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qu'elle avait complètement abandonné au cours des douze années de dictature nationale-socialiste. Néanmoins, il n'est certainement pas faux de dire qu'au fil du temps, les deux pays – l'Allemagne et la France – ont bénéficié d'une impulsion substantielle de la part du système de Strasbourg afin d'améliorer leurs situations nationales en matière de droits de l'homme. Ces deux pays peuvent ainsi transmettre cette expérience aux quelques Etats membres qui, depuis quelque temps, contestent de plus en plus la primauté de la Convention européenne des droits de l'homme en se référant à la protection de leur identité nationale ou qui tentent d'habiliter leurs juridictions constitutionnelles nationales à annuler les arrêts de la Cour de Strasbourg ou à refuser de les exécuter (75). Le Conseil de l'Europe lui-même a déjà pris un certain nombre de mesures ces dernières années pour améliorer la réception des arrêts de Strasbourg et l'efficacité de la mise en œuvre de la CEDH dans les droits nationaux (76). Néanmoins, le dialogue intergouvernemental et inter-judiciaire reste crucial. En particulier, différents exemples en France et en Allemagne montrent qu'il n'est pas seulement possible, mais également favorable pour la protection des droits fondamentaux que les juridictions nationales se soient progressivement ouvertes aux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et qu'elles se soient engagées dans un dialogue judiciaire transnational.

En France, aux termes de l'article 55 de la Constitution, les dispositions de la CEDH – comme tous les accords internationaux auxquels la France est liée – bénéficient de la primauté à l'égard du droit national. Cependant, le Conseil constitutionnel, dans son célèbre arrêt *IVG* de janvier 1975, a refusé d'inclure le droit international dans le « *bloc de constitutionnalité* » (77). Pendant longtemps, l'ordre juridique français s'est caractérisé par un contrôle de constitutionnalité exclusivement *a priori* réservé au Conseil constitutionnel. En conséquence, le « contrôle de conventionnalité », c'est-à-dire le contrôle *a posteriori* des lois nationales par rapport aux traités internationaux, relevait de la compétence des tribunaux ordinaires (78). La Cour de cassation a accepté cette tâche

(74) E. BATES, *The Evolution of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2010, p. 52.

(75) Cf. par exemple M. HARTWIG, « Vom Dialog zum Disput ? Verfassungsrecht vs Europäische Menschenrechtskonvention »; *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2017, pp. 1 et suiv. Cf. aussi M. BREUER (dir.), *Principled Resistance to ECtHR Judgments – A New Paradigm ?*, Springer, 2019.

(76) Cf. J. POLAKIEWICZ / I. SUOMINEN-PICHT, *op. cit.*, p. 386.

(77) Conseil constitutionnel, décision 74-5 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse, loi IVG*.

(78) M. BREUER, « Impact of the Council of Europe on national legal systems », in S. SCHMAHL / M. BREUER (dir.), *op. cit.*, §36.74.

relativement rapidement, en mai 1975 (79). Le Conseil d'Etat, en revanche, a longtemps résisté à la vérification de la conformité du droit national aux obligations découlant des traités internationaux. Ce n'est qu'à partir de l'arrêt *Nicolo* de 1989 que la Convention EDH peut être appliquée par les juridictions administratives françaises (80). De plus, les deux Cours suprêmes ont convenu qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution, on ne pouvait déduire l'existence d'un statut supra-constitutionnel au bénéfice de la CEDH (81). Par conséquent, la Convention européenne jouit d'un statut supra-législatif mais infra-constitutionnel (82). Il convient d'ajouter que, bien que la France ait abandonné, en 2010, le principe d'un contrôle de constitutionnalité exclusivement *a priori* en introduisant un contrôle *a posteriori* à travers le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité, cela n'a toutefois pas modifié la position du Conseil constitutionnel à l'égard du « *bloc de constitutionnalité* » : il n'est toujours pas compétent pour examiner la compatibilité d'une loi nationale avec les engagements internationaux ratifiés par la France (83).

En revanche, dans l'ordre juridique allemand, les traités internationaux ratifiés par l'Allemagne n'ont jamais eu un rang supérieur ou égal à celui des normes constitutionnelles : d'un point de vue formel, ils se situent au même niveau que la loi ordinaire (*cf.* l'article 59§2 de la Loi fondamentale) (84). Cependant, en dépit de ce rang officiel, la CEDH a *de facto* été élevée au rang de loi constitutionnelle. Dans son célèbre arrêt *Görgülü* (2004), la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré que le texte de la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme servaient, au niveau du droit constitutionnel, de guide pour l'interprétation du contenu et de la portée des droits fondamentaux et des principes constitutionnels de la Loi fondamentale, à condition que cela ne conduise pas à une restriction ou une réduction de la protection des droits fondamentaux de l'individu en vertu de cette dernière (85). On peut donc en déduire que, si la Convention jouit bien sur le plan formel d'un rang égal à celui de la loi ordinaire, elle bénéficie substantiellement d'« *un rang constitutionnel de facto* » (86).

(79) Cour de cassation, *Administration des douanes contre Société Cafés Jacques Vabre et Weigel et Compagnie*, arrêt du 24 mai 1975.

(80) Conseil d'Etat, *Nicolo et autres*, arrêt du 20 octobre 1989.

(81) Conseil d'Etat, *Sarran, Levacher et autres*, arrêt du 30 octobre 1998 ; Cour de cassation, *Fraisse*, arrêt du 2 juin 2000.

(82) M. BREUER, « Impact of the Council of Europe on National Legal Systems », *op. cit.*, § 36.74.

(83) Conseil constitutionnel, décision du 12 mai 2010, 2010-605 DC, § 16.

(84) Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 26 mars 1987, 2 BvR 589/79, BVerfGE 74, 358 (370). Voir aussi S. SCHMAHL, « Meaning and Effects of the European Convention on Human Rights and of the Judgments of the European Court of Human Rights in Germany », *Journal of Siberian Federal University, Humanities & Social Sciences*, 2017, pp. 818 et s.

(85) Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 14 octobre 2004, 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307, § 32.

(86) Voir P. CEDE, « Report on Austria and Germany », dans : G. MARTINICO, O. POLLICINO (dir.), *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws*, Europa Law Publishing, 2010, p. 55, pp. 62 et s. Voir aussi S. BELJIN, « Bundesverfassungsgericht on the status of the European Convention of Human Rights and ECHR decisions in the German legal order », *European Constitutional Law Review*, 1, 2005, pp. 553 et s.

Cela ne signifie pas pour autant que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme doivent être scrupuleusement respectés en toutes circonstances (87). En effet, la Cour constitutionnelle fédérale exige simplement que les arrêts de la Cour de Strasbourg soient « *pris en compte* ». Cette précision signifie que les autorités ou les juridictions nationales doivent examiner les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme de manière identifiable et, le cas échéant, justifier de manière compréhensible la raison pour laquelle elles ne suivent pas l'interprétation du droit international (88). Plus précisément, dans les affaires où les juridictions nationales sont confrontées à des cas d'espèce renvoyant à différentes formulations des mêmes droits fondamentaux (nationale ou européenne) et à des différents droits de l'homme de divers acteurs, notamment en droit privé, la Cour constitutionnelle fédérale considère qu'il est important d'évaluer attentivement et de façon conjointe les différentes positions juridiques (89). Cette exigence a été mise en œuvre, pour la première fois, dans l'arrêt relatif au régime de détention préventive (2011), lorsque la Cour constitutionnelle fédérale était même prête à procéder à un revirement de jurisprudence en interprétant la Loi fondamentale conformément aux exigences de la Convention (90). Dans une autre décision relative au parti politique allemand NPD, la Cour constitutionnelle s'est également alignée sur les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'interdiction des partis (91).

En outre, la Cour constitutionnelle fédérale a récemment rappelé les limites de l'ouverture de la Loi fondamentale envers la CEDH. Dans un arrêt du 12 juin 2018 relatif au droit de grève des fonctionnaires nationaux, la Cour a déclaré que la façon dont il était posé en droit constitutionnel allemand n'était pas contraire aux exigences de la Convention telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme car le conflit entre ces deux textes juridiques ne pouvait être résolu que par voie d'interprétation judiciaire, dans le respect de la marge d'appréciation des Etats membres (92). Selon la Cour constitutionnelle fédérale, l'effet d'orientation obligatoire émanant des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ne concerne que les déclarations relatives aux valeurs fondamentales de la CEDH. En revanche, des questions particulières requièrent comparaison et contextualisation, ce qui signifie que les

(87) Voir M. BREUER, « Impact of the Council of Europe on National Legal Systems », *op. cit.*, §§ 36.78.

(88) Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 14 octobre 2004, 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307, § 50.

(89) *Ibid.*

(90) Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 4 mai 2011, 2 BvR 2365/09 *et al.*, BVerfGE 128, 326. Cf. aussi B. PETERS, « Germany's dialogue with Strasbourg: extrapolating the Bundesverfassungsgericht's relationship with the European Court of Human Rights in the preventive detention decision », *German Law Journal*, n°13, 2012, pp. 757 *et suiv.*

(91) Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 17 janvier 2017, 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20, §§607 *et suiv.*

(92) Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 12 juin 2018, 2 BvR 1738/12 *et al.*, §§131 *et suiv.* Cf. aussi, plus généralement, R. SPANO, « The future of the European Court of Human Rights – Subsidiarity process-based review and the rule of law », *Human Rights Law Review*, 2018, pp. 1 *et suiv.*

différences réelles de circonstances ou contexte juridique dans chaque Etat partie devraient être respectés (93).

### *Les rôles de la France et de l'Allemagne dans les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne*

Il convient d'attirer l'attention sur un problème actuel que la France et l'Allemagne pourraient peut-être contribuer à résoudre et qui concerne le Conseil de l'Europe tant sur le plan institutionnel que sur le fond : la relation entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (UE), dont les deux pays sont membres fondateurs. Ces dernières années, la question de la délimitation de la relation entre les deux organisations européennes s'est posée avec de plus en plus d'acuité parce que la révision nécessaire de quelques conventions du Conseil de l'Europe, en particulier celle de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981) (94), qui a duré sept ans (2011-2018) et a été entravée par un différend entre la Commission européenne – qui représente les Etats membres de l'Union européenne au niveau du Conseil de l'Europe – et d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe (95).

Globalement, la position de l'Union européenne dans le système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe reste floue. En raison des nombreux transferts de compétences des Etats membres, l'Union européenne est responsable d'un nombre croissant de domaines relatifs aux droits de l'homme. L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme est par conséquent prévue par le Traité de Lisbonne, mais, en réalité, elle est actuellement suspendue, principalement à cause d'un l'avis négatif de la Cour de Justice de l'Union européenne de 2013 (96). Si le respect des normes substantielles de la CEDH ne pose pas de véritables problèmes à l'Union européenne, il reste assez difficile d'intégrer l'Union européenne en tant qu'organisation supranationale dans les deux cent et quelque conventions du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme, qui sont fondées sur la coopération et des mécanismes de contrôle intergouvernementaux (97). Ainsi que l'a révélé la longue révision

(93) Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 12 juin 2018, 2 BvR 1738/12 *et al.*, §132. Cf. aussi Tribunal administratif fédéral, arrêt du 27 février 2014, 2 C 1/13, BVerwGE 149, 117, §§58 *et suiv.* ; M. STUTTMANN, « Anmerkung », *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2018, pp. 1 136 *et suiv.* ; T. HAUG, « Die Pflicht deutscher Gerichte zur Berücksichtigung des EGMR », *Neue Juristische Wochenschrift*, 2018, pp. 2 674 *et suiv.*

(94) Du 28 janvier 1981, Série des traités européens n. 108.

(95) Cf. J. POLAKIEWICZ, « EU und Europarat : Ungleichlauf der Menschenrechte », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Einspruch, 12 mai 2018.

(96) Cour de justice de l'Union européenne, avis 2/13 du 18 décembre 2014. Cf. aussi J. POLAKIEWICZ, « Accession to the European Convention on Human Rights (ECHR) – An insider's view addressing one by one the CJEU's objections in opinion 2/13 », *Human Rights Law Journal*, 2016, pp. 10 *et suiv.* ; J. CALLEWAERT, « Do we still need article 6(2) TEU? Considerations on the absence of EU accession to the ECHR and its consequences », *Common Market Law Review*, n°55, 2018, pp. 1 685 *et suiv.*

(97) Cf. S. SCHMAHL, « Der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention : wo liegt das Problem ? », *Juristen Zeitung*, 2016, pp. 921 *et suiv.*

de la Convention pour la protection des données à caractère personnel, l'Union européenne représente – toujours – 28 Etats à la fois au sein du Conseil de l'Europe, sans pour autant être membre de la Convention. De ce fait, les Etats européens qui ne sont pas membres de l'Union et ne parlent pas d'une même voix se trouvent systématiquement en position minoritaire. Les négociations multilatérales sont donc de plus en plus conduites de manière bilatérale entre, d'une part, l'Union européenne et ses Etats membres et, d'autre part, certains Etats non membres de l'Union (98). Toutefois, l'action nécessairement conjointe des Etats membres de l'UE au sein du Conseil de l'Europe ne doit pas conduire à une marginalisation des Etats non membres de l'Union, ni même à une transformation du rôle du Conseil de l'Europe, d'« *incubateur normatif* » (« *standard setter* ») en une chambre d'enregistrement des standards établis par l'Union européenne. Cela rendrait obsolète la raison d'être du Conseil de l'Europe en qualité de plate-forme paneuropéenne (99).

Tous les traités du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme sont des éléments essentiels à un espace judiciaire européen commun aux 47 Etats membres. Quel que soit l'engagement futur de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe, l'égalité de participation de tous les Etats membres à la rédaction des conventions du Conseil de l'Europe est essentielle à l'adoption des traités et à leur mise en œuvre au niveau national. Le Conseil de l'Europe a donc besoin de plus de clarté sur les compétences extérieures respectives de l'Union européenne et de ses Etats membres dans le cadre de sa compétence normative (100). En outre, l'Union européenne devrait adhérer aux instruments juridiques pertinents au regard de ses compétences ; la relation entre la Cour de Justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme doit également être équilibrée d'une manière plus précise sur le plan juridictionnel (101). Les redondances des systèmes de contrôle et de surveillance parallèles des 28 Etats membres de l'Union européenne, d'une part, et des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, d'autre part, n'entraînent pas que des déperditions financières ; l'existence de normes et de garanties différentes dans le domaine des droits de l'homme nuit à leur efficacité (102). Il conviendrait plutôt d'instaurer un système cohérent de protection des droits fondamentaux et des mécanismes de protection de l'Etat de droit qui soient communs à l'ensemble du continent européen. A cet égard, la France et l'Allemagne pourraient jouer un rôle moteur dans la coopération au niveau paneuropéen.

(98) J. POLAKIEWICZ / I. SUOMINEN-PICHT, *op. cit.*, p. 389.

(99) J. POLAKIEWICZ, « EU und Europarat... », *op. cit.*

(100) *Id.* Cf. aussi la résolution 2113 (2017) de l'Assemblée parlementaire.

(101) A. NUSSBERGER, « Wenn Selbstverständliches nicht mehr selbstverständlich ist... », *op. cit.*, p. 852.

(102) J. POLAKIEWICZ, « EU und Europarat... », *op. cit.* ; J. CALLEWAERT, *op. cit.*, pp. 1715 et suiv. Cf. aussi Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), Rapport sur l'avenir à long terme du système de la CEDH, document CDDH (2015) R84, Addendum 1, 11 déc. 2015, §179.

\* \*  
\*

Compte tenu de leur histoire, de leur importance démographique et de leur poids économique et politique, la France et l'Allemagne ont un rôle particulier à jouer dans le cadre du Conseil de l'Europe. Ainsi, les deux Etats devraient contribuer à l'intensification de la coopération au sein de cette organisation régionale importante, en adaptant notamment les contributions obligatoires au Conseil de l'Europe en fonction des besoins quotidiens de l'organisation ou encore en élaborant avec l'Union européenne un système de protection des droits fondamentaux plus cohérent pour le continent européen.

Si ces réponses ou d'autres réponses du même type ne sont pas apportées aux principaux défis actuels, la pérennité du Conseil de l'Europe pourrait être mise en danger à moyen terme. Sinon, il ne serait pas improbable que certains Etats membres quittent le Conseil de l'Europe et se retirent de la Convention européenne des droits de l'homme. Or, lors de leur réunion à Helsingor en mai 2018, les ministres des Affaires étrangères des 47 Etats membres ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur des décisions concrètes concernant l'avenir de l'organisation (103). On ne doit pas non plus exclure la possibilité d'engager un processus d'exclusion au titre de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe si un Etat membre enfreignait gravement les principes essentiels de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme. Le retrait unilatéral et l'exclusion d'Etats membres affaibliraient l'organisation dans son ensemble – non seulement sur le plan financier, mais aussi sur les plans politique et juridique. Inutile de souligner que cela affecterait également l'efficacité du système européen de protection des droits fondamentaux. Indirectement, la protection des droits de l'homme au niveau national subirait également des revers. Le contrôle externe organisé dans le cadre du système de protection des droits de l'homme de Strasbourg a contribué à ce que la protection nationale des droits de l'homme devienne stable et convaincante. On sait depuis longtemps que le mouvement historique de développement des institutions internationales coïncide avec la promotion et la garantie des droits de l'homme. Création d'organisations internationales et protection des droits de l'homme sont toujours étroitement liées (104).

Toutefois, le Conseil de l'Europe, en qualité d'organisation intergouvernementale, ne peut rien faire sans ses Etats membres. Même l'Union européenne, qui s'est développée à un niveau supranational, ne peut pas prendre de mesures significatives sans l'assentiment des « *maîtres*

(103) Comparer le discours du ministre danois des Affaires étrangères Anders Samuelsen à Helsingor le 18 mai 2018, « Summing-up of dinner discussion by the Chair ».

(104) G. DE BÚRCA, « Human rights experimentalism », *American Journal of International Law*, n°111, 2017, pp. 277, 303 et suiv.

*des traités* » (105), c'est-à-dire ses Etats membres. Toutefois, l'Union européenne dispose au moins d'une certaine emprise de nature économique sur les Etats, ce qui peut contribuer à surmonter certains obstacles politiques. En revanche, le Conseil de l'Europe ne dispose pas d'une telle incitation économique directe. Aussi faut-il plutôt que les Etats membres comprennent qu'il est moralement et politiquement utile de participer à l'organisation et d'améliorer son développement. Il est largement reconnu que même si la notion de souveraineté reste attrayante pour les Etats, ils sont en réalité profondément interdépendants. Les capacités juridique, politique et économique de communautés politiques distinctes à se gouverner sont toujours fondamentalement affectées par ce que les autres communautés politiques font ou ne font pas (106). En tant que membre du Conseil de l'Europe, le statut souhaité implique en plus autant de privilèges que de devoirs socialement reconnus. Les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit constituent un facteur d'unification des Etats européens lorsqu'ils s'appliquent de manière identique à chacun. Depuis 70 ans, le Conseil de l'Europe a pour objectif de réaliser une union toujours plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder la paix sur le continent européen et de promouvoir les idéaux et les principes spirituels et moraux qui constituent leur patrimoine commun et qui participent de leur progrès économique et social. Ainsi, lorsque la France et l'Allemagne, conjointement avec leurs 45 autres partenaires réunis au sein du Conseil de l'Europe, décideront de la voie à suivre dans les années à venir, elles devraient se rappeler que l'Europe fonctionne toujours mieux quand les Européens sont convaincus de pouvoir façonner leur avenir ensemble.

(105) « *Herren der Verträge* », terme utilisé par la Cour constitutionnelle fédérale dans son arrêt sur le Traité de Maastricht du 12 octobre 1993, 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155, §112.

(106) G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 280.