

Introduction

Si l'essentiel est dans le non-dit, alors le mot « politique » est, incontestablement, au centre de l'action du Conseil de l'Europe. Preuve en est la lecture du premier article du Statut de l'Organisation, adopté à Londres le 5 mai 1949 :

« Chapitre I – But du Conseil de l'Europe.

Article 1^{er}

- a. Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.
- b. Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- c. La participation des membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties.
- d. Les questions relatives à la défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe.»¹

Le terme « politique » est absent de la totalité du texte de l'article 1^{er}. On objectera, avec raison, qu'il n'était pas nécessaire de nommer ce qui allait sans dire : tout ce qu'évoque l'article unique du premier chapitre du Statut est bel et bien constitutif du rôle politique du Conseil de l'Europe. Sur ce point, nulle ambiguïté possible. Mais alors, trouvera-t-on, dans les quatre attendus de l'exposé des motifs du texte fondateur, une trace, même légère, du terme « politique » ? La lecture de chacun d'eux est instructive :

« Persuadés que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation ;

Inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté *politique* et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ;

1. Statut du Conseil de l'Europe, STE n° 1, 1949 (dénommé ci-après « Statut (1949) »).

Convaincus qu'afin de sauvegarder et de faire triompher progressivement cet idéal et favoriser le progrès social et économique, une union plus étroite s'impose entre les pays européens qu'animent les mêmes sentiments ;

Considérant qu'il importe dès maintenant, en vue de répondre à cette nécessité et aux aspirations manifestes de leurs peuples, de créer une organisation groupant les États européens dans une organisation plus étroite»².

Il faut donc que le mot «politique» vienne qualifier le terme «liberté» pour que l'on ait l'opportunité de le lire une seule et unique fois dans les premières lignes du texte fondateur de l'Organisation. Singulier constat, en ouverture d'un ouvrage sur le rôle politique du Conseil de l'Europe ! «En faire toujours, n'en parler jamais», telle serait donc la devise de l'institution ou, à tout le moins, son rapport à la question politique. Comme si cette dernière, par ce qu'elle porterait en elle de contradictions, de violences, d'enjeux avoués ou inavouables, était, par essence, dangereuse pour le fonctionnement de toute organisation. Ce «non-dit fondateur» du politique va constituer un des éléments centraux de notre réflexion.

Les mots pour le dire, l'institution pour le faire

Pour poser, de manière cohérente, les termes d'une réflexion sur le rôle politique du Conseil de l'Europe, il convient d'aborder successivement quatre niveaux : les mots, les ambitions, les instruments et les usages.

Question de mots : politique et rôle

On sait la grande différence existant entre les définitions en français et en anglais du mot «politique». Dans la langue de Molière, le mot, pris comme substantif, peut être aussi bien masculin que féminin³. Quand on considère le mot dans son genre masculin, on désigne, avec Philippe Braud, un «champ social de contradictions d'intérêts (réels ou imaginaires, matériels ou symboliques), mais aussi de convergences et d'agréations partielles, régulé par un pouvoir, disposant du monopole de la coercition légitime»⁴. On y désignera également ainsi, par ellipse, un «homme politique» au sens de «c'est un vrai politique». Parallèlement, en français, lorsque le mot «politique» est du genre féminin, il recouvre une réalité tout autre : c'est soit la science du gouvernement ou encore la théorie de l'Etat, soit ce qui relève d'une action relative au pouvoir politique, en vue soit de

2. *Ibid.* C'est nous qui soulignons.

3. Dans la langue anglaise on distingue communément quatre termes se rapportant au mot «politique» : *policy* au sens de «politique publique» ; *politician* au sens de femme ou d'homme politique ; *politics*, que l'on peut traduire par «scène politique», et enfin *polity* correspondant davantage au «régime politique» ou au mode d'organisation politique.

4. Braud P., *La science politique*, 1995, p. 10. Dans cet emploi, le mot «politique» renvoie au grec *to politikon*, c'est-à-dire qu'il nomme, au sens neutre, ce qui se distingue du social ou de l'économique par exemple.

conserver, soit de conquérir le pouvoir, soit pour soi, soit pour son parti. Toujours avec Philippe Braud on dira alors que « la politique c'est la scène où s'affrontent les individus et les groupes en compétition pour conquérir le pouvoir d'Etat »⁵. Employé comme adjectif, le terme recouvre aussi bien ce qui concerne l'ensemble des citoyens ou la vie de la cité que ce qui s'applique au gouvernement de la cité, de l'Etat. La question se pose donc de savoir quand un problème, une décision, un choix, une fonction, un rôle deviennent « politiques ». La réponse est relativement simple : la caractérisation « politique » apparaît dès lors que le conflit est régulé par un pouvoir politique au lieu d'être traité à un autre niveau. Autrement dit : rien n'est intrinsèquement politique, tout, en revanche, peut le devenir⁶. Prétendre s'intéresser à la dimension politique du Conseil de l'Europe, en décrire la substance et en faire l'analyse, va donc nécessairement consister à appréhender l'action développée par cette institution dans une dimension très largement extensive.

Se pose, désormais, une autre question : que faut-il comprendre lorsque l'on évoque le « rôle politique » d'une institution ? En termes simples, on dira qu'il s'agira pour nous d'envisager le rôle dans son sens sociologique, autrement dit comme un système d'obligations et de droits déterminant l'ensemble des comportements d'un individu ou d'une institution légitimement attendus par les autres. Si le Conseil de l'Europe joue un rôle, sur la scène européenne, avec toutes les conséquences que cela peut avoir en termes de « retombées » au niveau étatique et infra-étatique, c'est évidemment dans le champ politique qu'il nous faudra chercher à le caractériser. Pour cette raison, ce livre n'abordera que marginalement le rôle juridique essentiel de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour) pourtant intimement associée au Conseil de l'Europe et dont les décisions ont des conséquences politiques néanmoins évidentes. C'est là un des axes majeurs de cet ouvrage dont l'une des principales ambitions va consister à souligner que l'organisation de Strasbourg n'a pas pour seul rôle d'être un laboratoire d'idées : elle est aussi une formidable tribune⁷,

5. *Id., ibid.*, p. 11. En ce sens, le mot grec à prendre en compte ici est plutôt *politikè*.

6. Ainsi la question de la peine de mort n'est pas spécifiquement politique, elle peut être envisagée comme une question éthique, philosophique, sociale, juridique, statistique, etc. Elle devient politique dès lors qu'elle se pose comme un enjeu et à partir du moment où les questions qu'elle charrie vont être portées devant un Etat ou une organisation internationale. Dès lors encore que son maintien ou son abolition deviennent des critères ou des conditions pour telle ou telle reconnaissance politique par exemple. Il en va tout autant d'une grève, d'une question relative au domaine social, culturel, économique, etc.

7. Voir Burban J.-L., 1996, p. 27 : « En dotant le Conseil d'une Assemblée parlementaire composée de députés issus directement du suffrage universel et d'un Secrétaire Général autonome apte à prendre des initiatives, les Etats membres ont permis au Conseil de devenir la plus haute tribune politique de l'Europe. » Burban, faisant référence à la « fonction tribunitienne » du Conseil de l'Europe, emprunte cette notion à Ventujol (Ventujol, 1978) ; mais il fait aussi référence à la « fonction tribunitienne du Parti communiste français » définie par Georges Lavau (Lavau, 1981).

voire une sorte de « juge de paix » dont la voix serait, en dernière instance, l'*ultima ratio* à l'échelle des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Pour l'heure on évoquera, au-delà de l'anecdote, une première indication sur la manière dont le Conseil de l'Europe se représente à l'extérieur. Le court texte ci-dessous est extrait d'une annonce de recrutement pour un poste de traducteur/traductrice, publiée dans les colonnes d'un grand journal français, en 2005 :

« Le Conseil de l'Europe, dont le siège est situé à Strasbourg, est une organisation *politique* créée en 1949 dans le but de réaliser une union plus étroite entre ses membres. Il compte aujourd'hui 46 Etats membres en Europe qui travaillent de concert à la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit ainsi qu'à la recherche de solutions communes aux défis politiques, sociaux, culturels et juridiques. »⁸

On constate ici que le Conseil de l'Europe n'hésite pas à employer, cinquante-six ans après la Conférence de Londres qui l'a vu naître, le vocable « politique ». La question se pose néanmoins de savoir ce qu'il en est désormais de la place du politique dans l'Europe de la première décennie du XXI^e siècle.

Contrairement à une idée communément admise, il n'est pas avéré que la construction européenne, telle qu'elle a abouti à une Union de 27 Etats, s'est faite au détriment du débat politique. Ce n'est pas ce projet de construction élargie qui a opéré une rétraction de la politique en Europe, c'est le poids exorbitant de l'économique. Renaud Dehousse a ainsi pu écrire fort justement :

« Eriger l'union politique en étape distincte de l'intégration est doublement fallacieux. La première erreur est de suggérer que ce qui a pu être réalisé jusqu'à présent est dépourvu d'objet politique. (...) mettre en place un Marché commun implique nécessairement des choix politiques : il faut déterminer ce qu'on laisse au jeu de la concurrence "libre et non faussée", et dans quels domaines on estime que des intérêts supérieurs doivent être protégés. Le débat sur la "directive Bolkenstein" était à l'évidence un débat politique, et il a eu lieu dans le cadre des traités existants. »⁹

De même qu'abusivement on a pu conclure à la « fin des idéologies » consécutivement à la disparition du marxisme-léninisme en tant que régime politique, il y aurait erreur à considérer que le politique aurait régressé en Europe, sous les coups redoublés de l'homogénéisation et dans le triomphe apparent du libéralisme économique. Peut-être ne s'agirait-il là d'ailleurs qu'une des nouvelles « ruses politiques », celle

8. *Le Monde*, 9 août 2005. C'est nous qui soulignons. Dans une publication grand public destinée à présenter l'Organisation au plus grand nombre, le Conseil de l'Europe se présente ainsi : « Fondé en 1949, le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale politique. »

9. Dehousse R., 2005, pp. 136-137.

consistant à se « faire oublier » pour mieux exister. En réalité la question politique en Europe est en constante transformation, tout comme l'Europe se pose de plus en plus comme un enjeu politique. Le paradoxe se situe d'ailleurs à ce niveau : plus l'Europe avance, plus elle interroge le statut de la politique, dans son ensemble. Et plus elle pose des questions politiques, et plus l'économique devient prégnant. Ici se pose un problème central : la domination, désormais réelle, qu'exerce l'économisme sur la politique. C'est au cœur de cette tension que le Conseil de l'Europe existe depuis plus d'un demi-siècle, assumant avec plus ou moins de force et d'intensité un rôle politique pourtant indéniable. Même si, en apparence, c'est sur une autre scène, celle du Marché commun et des Communautés européennes (Traité de Rome, 25 mars 1957) hier, celle de l'Union européenne aujourd'hui, que l'Europe, au rythme de ses relances et de ses pannes, a joué et joue encore sa « pièce principale ». Mais au théâtre ou au cinéma, la scène la plus éclairée est-elle toujours celle où se dénoue l'intrigue ? Chacun sait bien que non. C'est donc ce « contre-champ d'Europe », celui qui demeure moins exposé aux projecteurs, que nous allons tenter d'appréhender par l'examen du rôle politique du Conseil de l'Europe.

Question d'ambitions : les valeurs de l'Europe

La question des valeurs européennes est récurrente. Elle se pose avec d'autant plus de force que la notion même de valeur souffre, le plus souvent, d'un réel déficit de définition. Qu'entend-on par valeur ? Quel sens allons-nous donner à ce « mot-valise » dans le développement de cet ouvrage ? Avec Guy Rocher nous dirons de la valeur « qu'elle est une manière d'être ou d'agir qu'une personne ou une collectivité reconnaissent comme idéale et qui rend désirables ou estimables les êtres ou les conduites auxquels elle est attribuée »¹⁰. Pour préciser encore : « aux yeux du sociologue, les seules valeurs réelles sont toujours celles d'une société particulière : ce sont les idéaux qu'une collectivité se donne et auxquels elle adhère. (...) les valeurs sont variables dans le temps comme elles le sont d'une société à l'autre »¹¹.

10. Rocher G., 1989, p. 72.

11. *Id., ibid.*, p. 76. On retiendra ici la réflexion du philosophe André Comte-Sponville, dans une interview au magazine culturel français *Télérama* (n° 2361, 12 avril 1995) : « L'Europe est donc issue du mariage entre Athènes et Jérusalem, entre la raison grecque, la loi juive et l'amour évangélique. C'est ce qui constitue notre civilisation. Or, avec le déclin des religions, que reste-t-il de l'Occident "chrétien", comme on dit, quand il n'est plus chrétien ? Subsistent des valeurs. Qui rejoignent en quelque chose les grandes valeurs de l'humanité, puisque, au fond, un "honnête homme" vu par Montaigne ou par Spinoza n'est pas très éloigné de l'"honnête homme" selon Bouddha ou Confucius. » Nous ajouterons, pour notre part, que l'Europe est certes issue du mariage entre Athènes et Jérusalem, mais aussi du califat de Cordoue, de la science d'Averroès ou (pourquoi pas ?) de la pensée d'Ibn Khaldûn.

Les valeurs sont, par nature, relatives. Elles divisent autant qu'elles unissent, comme on le voit dans l'article «valeurs» du *Dictionnaire critique de la sociologie* de Raymond Boudon :

«Les valeurs ne sont rien de plus que des préférences collectives qui apparaissent dans un contexte institutionnel, et qui par la manière dont elles se forment, contribuent à la régulation de ce contexte. Il est bien vrai que les valeurs ne se réduisent pas à des préférences individuelles puisqu'elles procèdent de discussions, de conflits, ou de compromis entre une variété d'opinions et de points de vue, et qu'elles "engagent" ceux qui y adhèrent. Mais il ne faut pas en conclure que les valeurs sont des principes évidents, explicites et univoques, à partir desquels on pourrait "déduire" des arrangements normatifs particuliers. En outre, parce qu'elles se forment dans un environnement "pluridimensionnel", elles se donnent toujours en composition. Pourtant, la conception comparatiste et génétique des valeurs ne doit jamais nous faire oublier qu'elles peuvent faire l'objet d'une adhésion et d'une "conviction" subjectives qui répugnent à la démarche gradualiste et comparatiste.»¹²

Une fois posés ces éléments de définition des valeurs, il convient désormais de mentionner ce qui peut être retenu comme le corps des valeurs défendues par le Conseil de l'Europe. Des innombrables textes produits par l'Organisation, à un titre ou à un autre, on retiendra l'extrait qui semble parmi les plus explicites. Il figure dans la Déclaration de Vienne adoptée à l'issue du 1^{er} Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, le 9 octobre 1993 :

«(...) Tous nos pays sont attachés à la démocratie pluraliste et parlementaire, à l'indivisibilité et à l'universalité des droits de l'homme, à la prééminence du droit, à un commun patrimoine culturel enrichi de ses diversités. Ainsi, l'Europe peut devenir un vaste espace de sécurité démocratique. Cette Europe est porteuse d'un immense espoir qui, à aucun prix, ne doit être détruit par les ambitions territoriales, la renaissance des nationalismes agressifs, la perpétuation des zones d'influence, l'intolérance ou les idéologies totalitaires.

(...) Le Conseil de l'Europe est l'institution politique européenne par excellence qui est en mesure d'accueillir, sur un pied d'égalité et dans des structures permanentes, les démocraties d'Europe libérées de l'oppression communiste. C'est pourquoi leur adhésion au Conseil de l'Europe est un élément central de construction européenne fondée sur les valeurs de notre Organisation.»¹³

12. Boudon R., 1982, article «valeurs».

13. «Procès-verbaux du Sommet du Conseil de l'Europe», Vienne, 8-9 octobre 1993, annexe, Déclaration de Vienne, SUM(93)PV2. Dans la suite de cette déclaration solennelle, on trouve les précisions suivantes, tout à fait éclairantes sur les «valeurs» du Conseil de l'Europe : «L'adhésion présuppose que l'Etat candidat ait mis ses institutions et ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'Etat démocratique soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme. Les représentants du peuple doivent avoir été choisis par la voie d'élections libres et honnêtes, au suffrage universel. La garantie de la liberté d'expression, notamment des médias, la protection des minorités nationales et le respect des principes du droit international doivent rester, à nos yeux, des éléments déterminants dans l'appréciation de toute candidature. L'engagement de signer la Convention européenne des droits de l'homme et d'accepter à brève échéance l'ensemble de ses dispositions de contrôle est également fondamental.» On trouve d'ailleurs ici développée la «philosophie» présente dès l'origine du Conseil, dans l'article 3 du Statut : «Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales.»

Ces valeurs du Conseil de l'Europe, on les retrouve également dans la préface de la publication «grand public» déjà mentionnée, cette fois-ci sous la plume de l'actuel Secrétaire Général de l'Organisation, Terry Davis :

«Le Conseil de l'Europe a parcouru un long chemin depuis sa création, en 1949. Aujourd'hui, il est au service de 800 millions de personnes provenant de 46 Etats membres, mais ses valeurs fondamentales n'ont pas changé : démocratie, droits de l'homme et qualité de vie sont au cœur de toutes ses activités. Ces valeurs constituent une puissance force d'unification en Europe et nous cherchons à promouvoir ces idéaux en essayant de trouver ensemble des solutions aux problèmes communs.»¹⁴

Voilà donc formulée l'ambition première et inchangée de la plus ancienne des institutions intergouvernementales en Europe : faire en sorte que l'Europe se retrouve sur des fondements politiques homogénéisés et partagés. Une des orientations de cet ouvrage va consister à montrer comment l'invention politique de l'Europe est née sur les ruines des deux «guerres civiles européennes»¹⁵. Sans aller plus loin pour l'instant dans le développement de cette dimension fondatrice, indispensable à la compréhension du rôle politique du Conseil de l'Europe, on mesurera, à la lecture du passage suivant, l'ampleur de la profonde révolution intellectuelle opérée depuis 1945. L'homme qui écrit ce texte est l'un des plus grands penseurs européens du XX^e siècle. Résistant au nazisme puis au stalinisme, philosophe, sociologue, son œuvre est mondialement connue. Il publie en 1987 un livre bilan, *Penser l'Europe*, qu'il introduit par un texte très personnel :

«Longtemps je fus "anti-européen". A la fin de la guerre, quand surgissaient, de l'antifascisme même, les mouvements européens fédéralistes, j'écrivis un article, paru en 1946, dans *Les Lettres Françaises* ; au titre sans appel : "Il n'y a plus d'Europe". J'avais été résistant et j'étais alors communiste. Pour moi, pour nous, l'Europe était un mot qui ment.»¹⁶

Phrase terrible que celle qui ponctue le premier paragraphe du livre d'Edgar Morin. Pourquoi l'Europe était-elle «un mot qui ment» à l'époque ? Ne peut-on pas, également, s'interroger sur la perception actuelle de l'Europe pour une part non négligeable des 800 millions d'Européens qui la composent ? Ne peuvent-ils faire leur, aujourd'hui, la condamnation brutale d'Edgar Morin ? En 1946, quand il écrit son article pour la revue communiste, ses explications sont les suivantes :

«J'avais combattu ce que Hitler avait appelé "l'Europe nouvelle". Je voyais dans la vieille Europe le foyer de l'impérialisme et de la domination plutôt que celui de la démocratie et de la liberté. Je distinguais, non la vérité du discours

14. *Le Conseil de l'Europe d'un coup d'œil*, brochure.

15. L'expression est inspirée de E. J. Hobsbawm (1999).

16. Morin E., 1990, p. 3. Il s'agit de la deuxième édition de cet ouvrage publié en 1987. L'auteur publie un deuxième épilogue intitulé «Repenser l'Europe» écrit à la lumière des événements de l'année 1989 dont la chute du mur de Berlin est l'un des éléments les plus emblématiques.

sur l'humanisme, la raison et la démocratie européenne, mais son mensonge : la brutalité effroyable des conquistadores du Mexique et du Pérou, l'Afrique esclavagisée et exploitée, la puissance dévastatrice du Reich allemand. Au lendemain de la guerre, la France et l'Angleterre étaient toujours des puissances coloniales et l'Allemagne, encore en coma profond, n'avait pas pris de visage démocratique. Je n'étais pas seulement contre l'opresseur européen, j'étais aussi pour l'opprimé.»¹⁷

En un temps où l'histoire se trouve revisitée, dans toutes les parties de la composante européenne, on comprend ici combien les interrogations d'un «jeune Européen» de 25 ans, sortant de la seconde guerre mondiale, peuvent encore assaillir d'autres jeunes Européens d'aujourd'hui. Le présent ouvrage s'efforcera de mettre en intrigue¹⁸ le récit de cette Europe politiquement reconstruite, du néant de l'«année zéro» en 1945 au 3^e Sommet des 46¹⁹ chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, organisé à Varsovie, les 16 et 17 mai 2005. Nous le ferons non pas dans une posture historique descriptive, mais dans le souci de mieux envisager les différentes dimensions politiques de l'Organisation, tant dans ses activités que dans les buts qu'elle se fixe ou que les Etats membres lui donnent.

Question d'instruments : une variété d'outils normatifs

Le Conseil de l'Europe, au gré de ses évolutions statutaires, est structuré autour de quatre piliers²⁰. L'instance décisionnelle de l'Organisation est le Comité des Ministres ; l'élément délibérant est l'Assemblée parlemen-

17. *Id.*, *ibid.*, p. 3.

18. Selon la belle expression de P. Ricoeur (1991).

19. Le Monténégro ayant été admis à adhérer lors de la 117^e session du Comité des Ministres, le 11 mai 2007, il constitue le 47^e Etat membre du Conseil de l'Europe. Il se peut, pour des questions de date de publication, que certains documents antérieurs à cette date évoquent «l'Europe des 46», il s'agit alors du Conseil de l'Europe antérieurement à la séparation entre la Serbie et le Monténégro, le 6 juin 2006. Devenu indépendant, le Monténégro va se trouver absent des instances du Conseil de l'Europe pendant près de onze mois, avant son retour, en tant qu'Etat souverain, dans l'Organisation.

20 C'est, évidemment, pour éviter tout débat à caractère juridique que nous n'employons pas ici le terme «organe» qui ne cesse de poser problème. La question de savoir par exemple si le «Congrès» est un organe ou un quasi-organe présente certainement un grand intérêt juridique, elle est de plus faible importance du strict point de vue politique. L'article 10 du Statut du Conseil de l'Europe est d'ailleurs très clair : «Les organes du Conseil de l'Europe sont : i. le Comité des Ministres ; ii. l'Assemblée consultative (parlementaire).» Le terme «parlementaire» figure entre parenthèses car il n'apparaît pas dans le texte original du Statut. C'est en février 1994 que le Comité des Ministres, faisant suite à une décision de juillet 1974 de la Commission permanente communiquée à l'Assemblée le 24 septembre 1974, a décidé d'employer systématiquement l'expression «Assemblée parlementaire» dans tous les documents du Conseil de l'Europe. En revanche la Résolution statutaire (2000) 1 adoptée par le Comité des Ministres le 15 mars 2000, concernant le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dispose : «Article 1. [Le Congrès] (...) est l'organe de représentation des collectivités locales et régionales. (...) Article 2 : Le CPLRE est un organe consultatif (...)»

taire ; le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe représente les collectivités locales et régionales ; le Secrétariat Général correspond à l'exécutif de l'Organisation, il est dirigé par une personnalité élue par l'Assemblée parlementaire pour une durée de cinq ans. Cette très brève présentation de l'architecture institutionnelle de l'Organisation permet d'identifier les sources multiples de son corps normatif. Depuis sa création en 1949, le Conseil de l'Europe a ouvert à la ratification 201 conventions ou protocoles additionnels²¹. Cette seule statistique montre l'importance du travail fourni par l'ensemble de l'Organisation. Encore ne s'agit-il là que de la forme la plus contraignante des textes produits par l'Organisation des 47. On aura l'occasion de revenir plus en détail sur cette panoplie textuelle. Florence Benoît-Rohmer et Heinrich Klebes, dans leur remarquable ouvrage qui fait désormais référence²², commentent ainsi cette dimension :

«Le Conseil de l'Europe a toujours été le cadre d'une production normative importante. En témoignent les très nombreuses conventions adoptées sous ses auspices, qui, prises dans leur ensemble, forment un *jus communis* européen. Celui-ci, par l'harmonisation du droit qu'il opère, a permis de faire progresser les normes démocratiques du Vieux Continent.»²³

La première convention ouverte à la signature des Etats membres l'a été le 4 novembre 1950, elle est entrée en vigueur le 3 septembre 1953 ; il s'agit de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pour entrer en vigueur dans les Etats qui en sont signataires (et uniquement dans ceux-là), un traité doit avoir été ratifié par un nombre minimal d'entre eux. Cette disposition explique le décalage dans les dates entre «l'ouverture à signature» et «l'entrée en vigueur». Ce n'est pas un hasard si le premier traité du Conseil de l'Europe concerne les droits de l'homme : on est bien là au «cœur de cible» de l'activité générique de l'organisation de Strasbourg. Un rapide survol de la liste des autres textes, rangés sous le label juridique commun de «traités», montre, quant à lui, la quasi «omnicompétence» du Conseil de l'Europe. Cet aspect de l'activité du Conseil que l'on pourrait qualifier métaphoriquement de «tous azimuts» fait, aujourd'hui, débat. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

La variété et la diversité des thèmes abordés par le Conseil de l'Europe sont, effectivement, impressionnantes. Le bref aperçu suivant le souligne :

21. Source : Bureau des traités du Conseil de l'Europe. Chiffre arrêté au 15 février 2006. A cette date la dernière convention ouverte à la signature était la Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société adoptée lors de la Conférence de Faro, au Portugal, le 27 octobre 2005, lors de la conférence de clôture des manifestations marquant les 50 ans de la Convention culturelle européenne.

22. Benoît-Rohmer F. et Klebes H., *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*, 2005. En règle générale, pour tout ce qui concerne la production des textes et des normes du Conseil mais aussi sur la dimension juridique du fonctionnement de l'Organisation, on renverra à cet ouvrage extrêmement complet et documenté.

23. *Id.*, *ibid.*, p. 95.

Accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants ; Convention culturelle européenne ; Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires ; Charte sociale européenne ; Convention sur la responsabilité des hôteliers quant aux objets apportés par les voyageurs ; Convention relative à une pharmacopée européenne ; Convention européenne en matière d'adoption des enfants ; Convention européenne pour la répression du terrorisme ; Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe ; ou encore celles pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ; sur la violence et les débordements de spectateurs lors des manifestations sportives et notamment les matches de football, en terminant cet « inventaire à la Prévert » par la Charte européenne de l'autonomie locale ; la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; la Convention européenne du paysage et, enfin, la Convention sur la cybercriminalité²⁴.

Encore ne s'agit-il là que d'une quinzaine d'exemples sur les 201 « traités » émis. Certaines conventions font l'objet de « protocoles additionnels », qui sont alors comptabilisés dans les 201 textes recensés dans la mesure où ils sont soumis, eux aussi, à ratification. Quelques-uns de ces protocoles rendent obsolètes des textes antérieurs, mais ces derniers ne disparaissent pas pour autant de la « liste des traités ».

Nous montrerons, dans le développement de ce livre, combien l'Assemblée parlementaire est, majoritairement, à l'initiative de cette masse conventionnelle²⁵. Mais ce qui peut être d'ores et déjà souligné ici, en relation avec ce qui nous préoccupe dans cette introduction générale, c'est la dimension très « conjoncturelle » d'un certain nombre de textes en fonction des événements, presque au gré de la constitution de l'agenda politique en Europe. Qu'on en juge en se livrant à un petit exercice de mise en contexte pour trois traités, parmi la quinzaine citée. Le texte sur la « répression du terrorisme », adopté en 1977, s'inscrit dans une période où la République fédérale d'Allemagne doit faire face à la vague d'actions violentes engagées par la « Rote Armee Fraktion », l'Italie aux actions des « Brigastiti Rosa », la France à celle d'« Action directe » et le Royaume-Uni aux bombes de l'IRA, sans parler des attentats de l'ETA en Espagne ou encore des nombreuses actions liées à la situation moyen-orientale, sur le territoire européen, entre 1974 et 1980. L'adoption de la

24. Toutes ces conventions sont disponibles avec le détail des dates d'ouverture à signature, de ratification par chaque Etat et d'entrée en vigueur sur le site internet du Conseil de l'Europe : www.coe.int (Affaires juridiques, Bureau des traités).

25. Benoît-Rohmer et Klebes, 2005, p. 99 : « La décision d'ouvrir des négociations est prise par le Comité des Ministres, soit de sa propre initiative, soit à l'initiative de l'Assemblée parlementaire, du Congrès, des conférences ministérielles spécialisées, d'un comité directeur ou d'un comité institué par un traité. »

Convention contre le terrorisme s'inscrit en plein dans cette conjoncture politique. Un autre exemple est encore plus « frappant » : la violence dans les stades. Le 29 mai 1985, le stade du Heysel, à Bruxelles, accueille 60 000 spectateurs pour la grande finale de la Coupe d'Europe des clubs champions (dite C1) opposant deux des plus fameux clubs européens : le Football Club de Liverpool et la Juventus de Turin. Consécutivement aux déchaînements de violence qui vont précéder la rencontre, 39 Italiens décèdent, écrasés, et 400 autres sont blessés. Cet événement fait suite à d'autres débordements survenus dans les stades de football, principalement britanniques, par le développement d'un phénomène apparu à la fin des années 1970 : le hooliganisme. Trois mois après la tragédie du Heysel, la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors des manifestations sportives et notamment les matches de football est ouverte à la signature (STE n° 120, 19 août 1985). On voit qu'elle est ratifiée en un temps record puisqu'elle entre en vigueur trois mois plus tard (1^{er} novembre 1985).

Troisième exemple, se rapportant davantage à « l'air du temps » : il concerne les effets des grands bouleversements technologiques auxquels les citoyens européens sont confrontés depuis la fin des années 1980, consécutivement à la croissance exponentielle des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Un premier texte destiné à protéger les individus en matière de « fichage électronique » est ouvert à la signature au tout début des années 1980, il s'agit de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108, 28 janvier 1981). Il faut y voir la transposition européenne de choix nationaux. En France, à la même époque, est créée la Commission nationale de l'informatique et des libertés²⁶. On est loin encore d'imaginer ce que va être la révolution internet. Vingt ans plus tard, le Conseil de l'Europe remet l'ouvrage sur le métier et élabore une nouvelle convention, totalement au cœur de la contemporanéité : la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185, ouverte à la signature le 23 novembre 2001, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004)²⁷.

Le Conseil ne dispose pas des seules conventions, chartes, accords, pour produire une norme que l'on s'autorise à qualifier de « politique ». Le

26. Créée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La CNIL est une autorité administrative indépendante.

27. Ce qui vaut pour les conventions, les chartes ou les accords vaut encore plus pour les « protocoles additionnels » à ces traités. Ces « protocoles » se caractérisent par le fait qu'ils s'efforcent de « coller » aux mutations et aux évolutions survenues postérieurement à l'élaboration d'un texte. Dans le cas de la « cybercriminalité », on trouve ainsi un protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (ouvert à la signature le 28 janvier 2003, entré en vigueur au 1^{er} mars 2006). Il fallait cinq ratifications pour qu'il puisse s'appliquer. Dans le cas d'un protocole additionnel celui-ci n'est ouvert qu'à la seule signature des Etats ayant ratifié la « convention mère » (STE n° 185).

mécanisme des «accords partiels», plus souple, fonctionnant comme un menu à la carte, permet à un Etat membre de s'engager dans une opération, parfois ambitieuse, en partenariat avec d'autres. En 2007, la liste des accords partiels s'élevait à 13²⁸. Nous verrons, dans le corps du développement de cet ouvrage, combien peut être essentiel l'impact de certains de ces accords partiels, dans la galaxie institutionnelle du Conseil de l'Europe.

Il existe deux autres modes d'expression du Conseil de l'Europe, dont l'impact normatif est moindre que ce qui précède. Le Comité des Ministres produit des recommandations qui s'adressent aux gouvernements des Etats membres sans qu'elles puissent prendre un caractère obligatoire à leur égard (article 15.b du Statut). L'Assemblée parlementaire adopte, elle aussi, des recommandations, mais celles-ci sont adressées au Comité des Ministres et correspondent à des axes de travail que l'Assemblée souhaiterait voir adoptés par le Comité des Ministres (article 23 du Statut). L'Assemblée dispose également du mécanisme des résolutions par lequel elle exprime une opinion politique qui n'engage que sa responsabilité. Les résolutions n'appellent donc pas de réponse du Comité des Ministres²⁹.

On réservera un sort particulier et final aux «déclarations». Celles-ci sont généralement faites par les chefs d'Etat ou de gouvernement, à l'issue de leurs rencontres solennelles, sous forme de «sommets³⁰». Certaines des déclarations finales de ces sommets revêtent une importance majeure. C'est le cas du passage de la Déclaration de Vienne (9 octobre 1993) déjà évoquée. Florence Benoît-Rohmer et Heinrich Klebes notent dans leur ouvrage qu'elle «précise les dispositions relativement vagues de l'article 3 du Statut concernant l'adhésion à l'Organisation»³¹, ajoutant, après avoir rappelé cet extrait de la déclaration solennelle des chefs d'Etat et de gouvernement, à l'issue de leur rencontre viennoise : «Aucun Etat membre ou candidat ne s'est jamais inscrit en faux contre ce paragraphe depuis 1993 et il a été cité dans de nombreux textes. On peut à juste titre le considérer comme l'*opinio juris* commune. Son contenu a été confirmé

28. Il faut comprendre ici les «accords partiels», les «accords partiels élargis» et un «accord élargi» (source : Bureau des traités). Un accord partiel sur le sport est ouvert à partir du printemps 2007, portant le nombre à 14.

29. On reviendra plus en détail sur les jeux politiques qui s'élaborent autour de ces modes d'expression des différentes instances du Conseil de l'Europe. Souvent peu compréhensibles par les «profanes» s'intéressant peu ou prou au fonctionnement du Conseil, ces jeux n'en revêtent pas moins une importance symbolique et pratique réelle, constitutive du rôle et du fonctionnement politique de l'Organisation. Pour la dimension purement juridique de ce problème, voir Benoît-Rohmer et Klebes, 2005, pp. 53-91.

30. Il s'en est tenu trois depuis la création du Conseil de l'Europe : 1^{er} Sommet à Vienne (Autriche), 8-9 octobre 1993, 2^e Sommet à Strasbourg (France), 10-11 octobre 1997, et 3^e Sommet à Varsovie (Pologne), 16-17 mai 2005.

31. Benoît-Rohmer et Klebes, 2005, p. 35.

par la pratique de l'examen des demandes d'adhésion.»³² Comme on le constate, à travers les déclarations s'élabore une forme de *doxa* qui codifie en quelque sorte les valeurs du Conseil de l'Europe et fixe, parfois avec précision, les limites intangibles au-delà desquelles il ne saurait y avoir ni adhésion ni maintien dans la «communauté des Etats européens» réunis sous la bannière aux 12 étoiles.

Des conférences de ministres européens, compétents en tel ou tel domaine relevant du champ d'action du Conseil de l'Europe (on a vu que ce champ est vaste...), sont régulièrement organisées. Si elles n'ont pas la solennité des sommets, elles se terminent souvent par une «déclaration» dont la teneur est soit destinée à rappeler un choix politique collectivement admis, soit envisagée comme une orientation programmatique pour les années futures.

Que faut-il retenir, dans cette introduction, de la variété normative du Conseil de l'Europe? Une première réponse réside certainement dans le fait que l'Organisation, loin d'être amorphe et assoupie, a considérablement diversifié son champ d'intervention, conformément d'ailleurs à sa mission d'origine («tout sauf la défense»). Une deuxième proposition peut être faite dans le sens d'une réelle présence politique de l'institution. Si le Conseil de l'Europe apparaît et se distingue comme étant le cœur de la «prééminence du droit» dans la vie des 800 millions d'Européens, ne nous trompons pas : il ne s'agit pas seulement d'un «positivisme» purement érudit et mécanique. Le Conseil «crée» du droit, et cette production est éminemment politique au sens où elle s'inscrit dans la prise en compte de ce qui fait vivre l'Européen dans la *polis* entendue comme le «territoire du citoyen». Une troisième idée, plus problématique, mérite d'être explorée : elle renvoie à l'idéologie qui est celle du Conseil de l'Europe. Une idéologie entendue non pas comme une stigmatisation polémique³³ mais comme «un système d'idées, de sentiments et d'attitudes propres à un groupe déterminé qui constitue sa conception du monde, de l'humanité, de l'histoire, de la morale, de la politique, de l'économie, de la philosophie, etc. La fonction de cette idéologie réside d'autre part dans une doctrine d'action (militantisme, prosélytisme) qui vise à la conquête ou à la conservation d'un statut social du groupe et de ses membres»³⁴.

32. *Id., ibid.*, p. 36. On se permettra d'être un peu plus nuancé que les auteurs, concernant un ou deux cas particuliers sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir dans le développement de cet ouvrage et qui montreront comment s'élabore le jeu de la négociation politique quand il s'agit non pas de jouer sur les règles du jeu mais d'adapter les règles aux circonstances nouvelles que peut connaître le jeu.

33. Selon Raymond Aron, la formule «L'idéologie est l'idée de mon adversaire» serait une des moins mauvaises définitions de l'idéologie. En réalité, quand il dit cela, l'auteur des *Etapes de la pensée sociologique* évoque l'usage social du mot «idéologie», trop rigoureux qu'il est pour confondre la définition scientifique de la notion et l'emploi qu'en fait le sens commun. Cette dernière utilisation est, presque systématiquement, péjorative.

34. Morfaux L.-M., 1980, p. 157.

Nous nous efforcerons donc de rechercher s'il existe, dans une «organisation politique intergouvernementale» comme peut l'être le Conseil de l'Europe, une idéologie, une «cosmogonie», qui serait assimilable à un «système d'action» et, si celle-ci existe bel et bien, comment alors elle se construirait, selon quelle forme et quelle matérialité.

Question d'usages : crise identitaire européenne et souci de l'âme

La réflexion sur la crise de l'identité européenne n'est pas récente, contrairement à ce que l'on peut lire ici ou là. Elle n'est pas née avec les «non» français et néerlandais au traité constitutionnel. Le grand Edmund Husserl, trois ans avant de disparaître, présentait déjà ce «mal d'Europe» : «Ou bien l'Europe sombrera dans la haine de l'esprit et dans la barbarie ; ou bien l'Europe renaîtra de l'esprit de la philosophie. (...) Le plus grand péril qui menace l'Europe c'est la lassitude.»³⁵ Le maître de la phénoménologie prononce ces mots à Prague, en 1935.

Commentant cette réflexion, Alexandra Laignel-Lavastine, dans un lumineux essai sur trois grands auteurs européens contemporains, Czesław Miłosz, Jan Patočka et István Bibó, écrit :

«Résultat : l'Europe fut dévastée par la haine de l'esprit et par la barbarie. Quant à la lassitude, nous y sommes. A moins de faire l'autruche, en effet, force est d'admettre que l'Europe réunifiée se présente comme un nous désespérément vide, comme une entité bureaucratique bientôt accessible aux seuls initiés. Pour autant, la construction européenne demeure, malgré ses immenses faiblesses, ce que les Européens auront fait de mieux au XX^e siècle.»³⁶

Les figures et les œuvres du Polonais Miłosz, du Tchèque Patočka et du Hongrois Bibó sont autant d'appels à une revisitation de ce qu'a été l'histoire du siècle écoulé, dans une Europe coupée en deux. Henri Mendras, dans l'introduction de son étude sur «L'Europe des Européens» choisit clairement «son» Europe :

«L'Europe de l'Atlantique à l'Oural" n'est qu'un trompe-l'œil historique. Des portes de Westphalie jusqu'à Vladivostok dans l'immense plaine eurasiatique, l'Oural n'est pas une frontière "naturelle" et les villes de Sibérie sont plus "européennes" que Nijni-Novgorod ou Kiev. Pour aller rapidement au centre de mon argument, je proposerai donc de séparer, dès l'abord, l'Europe occidentale de l'"Autre Europe", en empruntant ce mot à Czesław Miłosz.»³⁷

Le problème, c'est que Mendras ne prend du futur prix Nobel de littérature polonais que ce qui l'arrange, c'est-à-dire seulement le titre de l'un

35. Husserl E., 1987, p. 105.

36. Laignel-Lavastine A., 2005, p. 13. On ne saurait trop recommander la lecture de cet ouvrage auquel nous nous autoriserons quelques emprunts.

37. Mendras H., 1997, p. 9.

de ses principaux ouvrages avec *La pensée captive*³⁸. Que dit Miłosz ? Il dit que l'«autre Europe» c'est aussi et encore l'Europe et que lorsqu'on est originaire d'une des parties de l'Europe on en porte, irrémédiablement, définitivement, la trace et la mémoire :

«Que de fois ai-je dû m'enfermer dans le silence parce que, issu de ces régions brumeuses dont les livres et les manuels disent si peu de choses, d'ailleurs fausses, j'aurais dû tout reprendre depuis le commencement ! Mais cette fois-là ma paralysie fut combattue par une révolte devant la résignation. Non, je n'imiterai jamais ceux qui effacent leurs traces, répudient leur passé et deviennent des morts, bien qu'ils essaient par leurs acrobaties intellectuelles de faire croire qu'ils sont encore vivants. J'ai mes racines là-bas, à l'Est, et pour toujours.»³⁹

Etonnante réflexion de la part de quelqu'un qui quitta la Pologne par «devoir moral» parce qu'au sortir d'une soirée arrosée avec des dignitaires du régime communiste, alors que, poète antinazi il s'est engagé résolument dans la résistance communiste pendant la guerre et qu'il a servi dans les premières années de l'après-guerre comme haut fonctionnaire, il croisa, au petit matin, des Jeep amenant dans les centres de la police politique des «suspects» arrêtés à «l'heure du laitier». Ses «racines» demeureront toujours à l'Est, du côté de Vilnius, dans la petite ville de Szetejnie où il voit le jour en 1911. Et lui, contrairement à d'autres, ne cessera de dire, depuis son exil français puis américain, acceptant en 1960 la chaire de littérature slave à l'université de Berkeley : «Cette Europe partagée, mutilée : chaque homme sensible devrait être inconsolable de cette division.»⁴⁰

Pourquoi s'attarder ainsi sur la pensée de Miłosz dans une réflexion sur la crise de l'identité européenne quand, tout aussi bien, on aurait pu citer d'autres penseurs ayant vécu dans cet espace purement créé par l'Occident européen qu'on nomma «Europe de l'Est»? Peut-être parce que son histoire, sa trajectoire, dit à elle seule l'insondable complexité de l'identité européenne. N'écrit-il pas d'ailleurs dans son *Abécédaire* :

«L'amour de la France, même s'il s'agissait d'un amour non partagé, caractérisait la culture dans laquelle j'avais grandi (...). La France attirait le snobisme et l'intelligentsia comme un aimant (...). Ce qui explique que Varsovie occupée

38. Miłosz C., *La pensée captive. Essai sur les logocraties populaires*, 1983. Ce livre, publié en 1953, pour la première édition en français, fut fort mal accueilli et compris en France. Alors qu'il demande l'asile politique en France le 1^{er} février 1951, le poète entame les dix années les plus difficiles de sa vie. Un des rares à lui tendre la main à l'époque, à partir de 1953, est Albert Camus dont la publication de *L'Homme révolté* le 18 octobre 1951, l'année de l'arrivée en France de Miłosz, en fait, quelque part, un «exilé de l'intérieur» dans le tout petit monde intellectuel du moment. Alexandra Laignel-Lavastine dit ainsi, fort justement : «Bref, Miłosz se retrouve en porte-à-faux de tous côtés : à droite en raison de sa profonde aversion pour le capitalisme. (...) Même équivoque à gauche, du fait cette fois de ses positions antistalinienne» (*op. cit.*, p. 52).

39. Miłosz C., 1980, p. 8.

40. Cité in Laignel-Lavastine, 2005, p. 56.

ait été aussi affligée par la défaite de la France en 1940, qu'elle interpréta comme la fin de l'Europe. D'ailleurs, est-ce que ce ne fut pas le cas ? »⁴¹

Lorsqu'il va disparaître, à quatre-vingt-treize ans, le 14 août 2004, le grand poète européen, qui avait rejoint Cracovie une dizaine d'années auparavant, trouvera encore sur son chemin quelques-uns de ses contempteurs, d'un autre ordre cette fois-ci, défenseurs d'un temps qui sent le remugle, contestant au prix Nobel d'être inhumé dans la crypte du monastère de Skalka où reposent les grandes figures de la Pologne. Ces militants de la droite ultracatholique polonaise vont l'accuser d'être un « traître », un « agent communiste » et d'« avoir insulté les Polonais » depuis son exil. Peuvent-ils comprendre, eux et leurs cyniques inspirateurs, qu'en faisant cela ils injurient d'un même venin l'intelligence et la liberté ?

En quelque sorte avec Czesław Miłosz s'inscrit la figure métaphorique d'une identité européenne constamment bouleversée, perpétuellement renversée et remise en cause, non seulement par les soubresauts d'une histoire forcément violente puisque c'est celle que font les hommes et ceux qui prétendent les diriger, mais plus sûrement en somme par les conséquences de cette histoire. Une hypothèse, sûrement iconoclaste, mérite d'être ici formulée : l'Europe coupée en deux arrangeait plus qu'elle ne dérangeait. « L'ordre de Yalta » n'était pas synonyme de concurrence entre l'ouvrier slovaque et l'ouvrier belge, entre l'agriculteur espagnol et l'agriculteur letton, entre l'informaticien allemand et l'informaticien hongrois. Poursuivons plus avant cette réflexion : l'identité européenne était multiple dans son expression et potentiellement conflictuelle dans sa confrontation. Deux modèles s'affrontaient, mais cette rivalité les associait dans l'adversité. Ainsi, pendant plus de quarante ans, dans l'hypocrisie à peine déguisée des chancelleries européennes, s'est perpétué un ordre immuable que ponctuait parfois, ici ou là, le bruit sourd des grenades lacrymogènes réprimant les émeutes étudiantes et/ou ouvrières, de chaque côté du mur de Berlin. Avec cette différence fondamentale qui, en dernière instance, changea tout : à l'Est les morts devinrent rapidement plus nombreux que les manifestations, à l'Ouest la statistique des manifestants l'emporta très vite sur celle des morts. Mais il n'en demeure pas moins vrai que l'identité européenne restait un objet théorique, abstrait, parfois totalement déconstruit selon qu'on la rangeait dans la superstructure et qu'elle n'était dès lors que le reflet d'un processus de domination fondé sur l'économie et la propriété, parfois renvoyé à la sphère des mythes et des symboles, comme dans les années 1930 où ceux qui en firent commerce conduisirent, du même coup, aussi l'Europe au bord du précipice.

41. Miłosz C., 2004. Cité in B. Geremek et M. Frybes, 2004, pp. 174-175.

L'identité européenne n'était pas schizophrène, elle était siamoise, mais ses deux moitiés, semblables, se tournaient le dos. Quoi d'étonnant dès lors que ces deux hémisphères aient, encore aujourd'hui, quelque difficulté à se reconnaître ? Quoi de plus surprenant alors que ceux qui ont œuvré à la refondation de l'identité européenne aient du mal à comprendre ce qu'elle est devenue près de deux décennies après l'amorce du processus de réunification ? Et pourtant cette question fondatrice est au centre de très nombreux travaux du Conseil de l'Europe. On la retrouve dans plus d'une vingtaine de publications qui vont aussi bien des actes de colloques à des ouvrages collectifs ou individuels⁴². D'où vient, dès lors, ce sentiment diffus qui fait que l'on ne semble pas sortir d'une situation dans laquelle l'Europe connaîtrait une identité en crise, forcément en crise ? Est-ce que c'est parce qu'à la faillite politique de l'Est n'a semblé répondre que la faillite sociale de l'Ouest ? Est-ce parce que l'individualisme triomphant à l'Ouest hier, à l'Est aujourd'hui, n'a pas engendré autre chose qu'une somme infinie de « quant à soi » repliés autant sur leurs égoïsmes que sur leurs envies, « machines désirantes » essentiellement « consommantes » ?

La crise de l'identité européenne n'est-elle pas, aussi, une manière d'alibi ? Ne fonctionne-t-elle pas comme un justificatif destiné à expliquer la panne du projet européen ou, plus largement encore, la « lassitude du projet politique ». Présentant le testament du philosophe dissident Jan Patočka, porte-parole de la Charte 77, mort le 13 mars 1977 des suites d'une hémorragie cérébrale après avoir subi plusieurs interrogatoires prolongés dans les locaux de la police politique de Prague, Alexandra Laignel-Lavastine écrit :

« Lisons-le avec attention. (...) Un nouveau climat social et culturel semble en effet s'être mis en place où, après l'insouciance frivole des années quatre-vingt, plusieurs tendances lourdes se dégagent qui confèrent justement au "testament" du philosophe tchèque une troublante actualité. D'un côté une exigence toujours croissante de rentabilité, de flexibilité, de compétitivité, bref une logique hyperinstrumentale où le respect de l'inaliénable dignité des individus ne pèse pas lourd face à la dictature du marché ; de l'autre, on assiste à la spectaculaire montée d'un sentiment d'inquiétude et d'insécurité, de plus en plus omniprésent : peur du chômage, de la précarité et de la déchéance sociale, du terrorisme, etc. – autant de menaces qui semblent entraîner un repli croissant sur le quotidien et la sphère privée. Comme si la culture hédoniste d'hier avait largement cédé la place à la nécessité de la survie. »⁴³

42. Outre les travaux déjà évoqués on ne citera ici que quelques ouvrages de référence, une bibliographie plus complète figurant en fin d'ouvrage : Coleman J., 1999 ; Huber D., 1999 ; Conseil de l'Europe, 1996. Sur la question précise de l'identité européenne, on retiendra une contribution ambitieuse et inscrite dans la durée : les actes résumés de trois colloques organisés entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2002. Ces actes, disponibles dans les publications du Conseil de l'Europe, constituent une somme de communications tout à fait instructives sur la question fondatrice de l'identité européenne.

43. Laignel-Lavastine, 2005, pp. 154-155.

Encore s'agirait-il là des maux communs rencontrés par les Européens de l'Ouest. Les autres, tous les autres, ceux de «l'Est» et de «l'au-delà de l'Est», passés du «zoo à la jungle», selon la formule évocatrice du poète, que leur resterait-il? Quoi d'autre que de colmater les brèches d'une existence éclatée où le seul viatique qui vaudrait serait celui du fric, du paraître et du toc? Comme si la fable lucidement pessimiste d'un Bohumil Hrabal dans *Une trop bruyante solitude*⁴⁴ était condamnée à se répéter à nouveau, les causes différentes produisant les mêmes effets. Alors que Jan Patočka nous disait, en 1977, sur son lit de mort :

«Il faut quelque chose de fondamentalement non technique, non instrumental uniquement; il faut une éthique évidente par elle-même et non pas commandée par les circonstances, une morale inconditionnelle. (...) Ce n'est pas l'homme qui définit un ordre moral selon l'arbitraire de ses besoins, de ses souhaits, de ses inclinations et de ses désirs. C'est au contraire la moralité qui définit l'homme (...).

La signature de conventions sur les droits de l'homme et de la société est devenue possible comme nouvelle étape dans l'évolution historique; cela constitue un retournement dans la conscience des hommes. (...) Les motivations de l'action ne se trouvent plus de façon exclusive ou prépondérante dans le domaine de la peur ou de l'avantage matériel, mais dans le respect de ce qui en l'homme est supérieur, dans la conception du devoir et du bien commun et en comprenant que, pour parvenir à une telle fin, il faut être prêt à supporter certains inconvénients, à accepter d'être mal jugé et peut-être à risquer même la torture physique. (...)

Soyons sincères : dans le passé, le conformisme n'a jamais amené aucune amélioration de la situation mais toujours une aggravation (...). Mais les gens se rendent compte à nouveau qu'il y a des choses pour lesquelles il vaut la peine de souffrir et que, sans ces choses, l'art, la littérature, la culture, entre autres, ne sont que des métiers auxquels on se livre pour gagner son pain quotidien.»⁴⁵

C'est là que le grand philosophe tchèque retrouve ce qui constitue pour lui la source première de l'Europe, celle sur laquelle elle s'est forgée presque métaphysiquement : le «souci de l'âme». L'Europe, ose-t-il estimer, est la seule culture qui a fait du souci de l'âme le sol sur lequel la cité peut être édifiée et devenir une communauté de citoyens, mais au-delà de cela, comme par surcroît, une obligation impérieuse qui incombe à chaque individu.

44. Hrabal B., *Une trop bruyante solitude*, 1983. Depuis trente-cinq ans, le héros du livre, Hanta, écrase des livres au pilon. Mais ce qu'il ne dit pas à ses «superviseurs» c'est qu'il en dissimule une partie, il sauve une partie de cette «culture» qu'on lui a ordonné de détruire. Mais faisant cela, il ne remplit pas les normes toujours plus élevées que ses chefs lui imposent, quand d'autres, plus jeunes, plus ambitieux, redoublent d'effort. Finalement il ne lui reste plus qu'à rejoindre ses livres, en se faisant écraser par sa presse hydraulique... La culture n'a pas sauvé Hanta de la bêtise du totalitarisme... Saura-t-elle, désormais elle-même, se sauver de la vacuité du libéralisme? Il est bien regrettable de dire ici qu'elle n'en prend pas le chemin...

45. Patočka J., «Testament politique», in Laignel-Lavastine, 2005, pp. 155-156.

Tout ce développement sur la crise de l'identité européenne et sur la réponse qui peut y être apportée par la redécouverte du souci de l'âme, force et espoir d'une Europe en marche, loin de nous éloigner du Conseil de l'Europe, nous le fait regarder différemment, avec la décentration du regard propice à l'étonnement, au questionnement. La plus ancienne organisation paneuropéenne, au terme d'un processus de réunification de l'Europe «respirant enfin avec ses deux poumons»⁴⁶, ne peut pas ne pas subir dans son identité institutionnelle propre la crise de l'identité européenne. Comment pourrait-on imaginer que le Conseil de l'Europe ne connaisse pas, lui-même, ce que les Européens rencontrent comme remise en cause, comme doute sur leur place dans le «village global»? A quoi sert le Conseil de l'Europe? Doit-il se «recentrer»? Comment concilier les attentes et les priorités forcément antagonistes ou, par euphémisme, non convergentes, de 47 gouvernements? Toutes ces questions, et nombre d'autres, nourrissent les rapports multiples des multiples commissions de multiples Sages chargés de se pencher au chevet de l'Organisation.

En réalité, plus prosaïquement, on le constate aisément : la crise de la question européenne, bien au-delà de la «panne des 25», n'est pas dissociable de l'évolution radicale survenue ces dix dernières années sur l'ensemble de la planète. Forte de ses 800 millions d'habitants, l'Europe du Conseil de l'Europe est-elle comparable à la Chine, à l'Inde ou aux Etats-Unis? La réponse semble évidente. Peut-on «agir européen» et «penser mondial» dans le même mouvement? Comment concilier le proche et le lointain? Voilà bien des questions qui interrogent directement le Conseil de l'Europe dont l'une des missions premières semble aboutie, tout en laissant intacte la gestion politique des conséquences de cette mission :

«En harmonisant le droit des Etats membres, le Conseil de l'Europe a rempli la mission qui lui a été confiée par son Statut, à savoir celle de renforcer la coopération entre les gouvernements européens membres de l'Organisation. Ce faisant, il a aussi contribué à la formation de l'idée selon laquelle les Etats membres du Conseil de l'Europe appartiennent à une même civilisation, la civilisation européenne.»⁴⁷

46. L'expression est de Jean-Paul II. Elle est prononcée initialement lors de l'audience générale du souverain pontife, le 12 mai 1999. Le pape y rend compte de son récent voyage en Roumanie : «Ce voyage m'a donné l'occasion de ressentir la richesse de pouvoir respirer, comme chrétien, avec les deux "poumons" de la tradition orientale et occidentale. Je m'en suis rendu compte au cours des suggestives célébrations liturgiques solennelles : j'ai en effet eu la joie de présider l'Eucharistie selon le rite grec-catholique ; j'ai assisté à la Divine Liturgie présidée pour nos frères orthodoxes par le Patriarche, selon le rite byzantin-roumain, et j'ai pu prier avec eux ; enfin, j'ai célébré la messe en rite romain avec les fidèles de l'Eglise latine» (source : site internet du Vatican). On notera ici que le souverain pontife évoque cette parabole des «deux poumons» dans un registre liturgique, en tant que chrétien, dans la rencontre entre deux traditions.

47. Benoît-Rohmer et Klebes, 2005, p. 95.

Si l'on souscrit, sans peine, à la première partie de la proposition des deux juristes, en considérant avec eux, même s'ils ne l'écrivent pas, que l'œuvre reste ouverte et que les travaux d'harmonisation du droit des Etats membres ne sauraient connaître un achèvement rapide, on se permettra d'être plus circonspect sur la seconde partie de leur affirmation. Outre que l'emploi du terme « civilisation » nécessite, à tout le moins, quelques précautions méthodologiques et épistémologiques, il n'est pas avéré du tout que l'idée des Etats, si tant est qu'elle soit celle d'une appartenance partagée, soit la même que celles des individus et il est encore moins certain que ce sentiment complexe s'incarne, s'institutionnalise, dans le Conseil de l'Europe. Même si, nous y reviendrons, de nombreux éléments tendent à le montrer. Encore faut-il le démontrer, justement.

Nous venons d'aborder, dans ce long préambule, quatre questions : les mots, les ambitions, les instruments et les usages. Quatre étapes d'une réflexion initiale délibérément conçue comme ouverte et élargie. Le Conseil de l'Europe a été au centre de cette démarche intellectuelle, même s'il a semblé parfois se tenir en toile de fond. En réalité, c'est bien dans ce « bruit » que nous venons de caractériser qu'il évolue et qu'il s'inscrit.

Fort de ce qui précède, des différents éléments constitutifs d'une complexité assumée, il est temps, désormais, de poser les termes de la problématique générale de cet ouvrage ainsi que les cinq questions subséquentes qui en découlent.

Problématiques du projet et hypothèse pour un Conseil

Le Conseil de l'Europe est une institution unique dont le rôle politique est inversement proportionnel à sa notoriété. La création de cette organisation intergouvernementale est frappée, telle une onction originelle, du sceau politique entendu comme l'ensemble des questions se rapportant au gouvernement des hommes et des sociétés. Alors qu'elle rassemble 47 Etats membres, qu'elle concerne 800 millions d'individus, qu'elle a connu une transformation considérable en quinze ans, l'institution est confrontée à son futur : comment gérer la crise du projet politique, trait majeur des sociétés européennes, dans leur propre fonctionnement mais aussi dans leur rapport avec le reste du monde ?

Cette question centrale est à la base d'une pluralité d'interrogations tout aussi politiques, même si elles se déclinent concrètement dans des registres et pour des répertoires différenciés :

1. Lorsque la démocratie pluraliste et concurrentielle devient le modèle quasi univoque de l'Europe reconstituée qu'advient-il du projet

politique d'extension de l'idéal démocratique et/ou de la défense de sa stabilité ?

2. Que devient le projet universel de défense des droits de l'homme et de prééminence du droit dans un contexte mondialisé de violences/ contre-violences, formes concrètes de conflits idéologiques de plus en plus antagonistes et exacerbés ?
3. Comment poursuivre l'identification, la compréhension et la recherche de solutions aux problèmes de société, dans une confrontation de plus en plus systématique et non seulement mondialisée de la richesse et de la pauvreté, mais présente au sein même de l'Europe à « 47 », au sein même des Etats constituant cette coalition politique unique en son genre ?
4. Où se situe le développement d'un corps de valeurs communes dans un temps de crise du projet politique, de rétraction des enjeux collectifs et internationalistes au profit des replis individualistes et nationalistes ?
5. Pourquoi est-il plus que jamais nécessaire qu'une organisation intergouvernementale comme le Conseil de l'Europe retrouve une de ses fonctions initiales : celle d'un laboratoire d'idées, créateur de sens, constructeur de repères et enchanteur d'espoir pour 800 millions d'individus de plus en plus étrangers à eux-mêmes, à leur histoire, à leur identité et à leur culture ?

Au regard de ces interrogations, nous formulons ainsi l'hypothèse centrale de cet ouvrage. Dans la crise des formes intégrées d'une Europe quasi uniquement économique, marchande et financière, le Conseil de l'Europe, construit sur un projet idéologique, directement né de la seconde guerre civile européenne, dispose d'un espace politique exceptionnel. Son apparente incapacité institutionnelle et la faiblesse avérée de ses moyens matériels doivent être envisagées comme un atout dans une période où la crise du projet européen est d'abord un déficit d'idéal et une invalidité idéelle, figure inversée d'une richesse matérielle et économique inconnue jusqu'alors dans l'histoire européenne.

Ce paradoxe de l'impuissance immanente de l'Organisation trouve sa résolution dans la nécessaire réaffirmation du rôle politique du Conseil de l'Europe, par un examen détaillé et minutieux de son organisation, de ses outils, de son évolution, dans un contexte sociétal d'abord marqué par le matérialisme et la technicisation des rapports sociaux synonymes de déshumanisation croissante.

La sortie de la contradiction propre à l'institution et dont les cinq questions précédentes sont autant de déclinaisons concrètes sera d'autant plus porteuse d'avenir que le Conseil de l'Europe aura été à même de

reconstruire un système de valeurs fondé sur une double construction : une identité européenne hétérogène et diversifiée d'une part ; un renforcement de l'universalisme du respect des droits formels et sociaux d'autre part, tels qu'ils ressortent des textes fondateurs du Conseil de l'Europe, qu'il convient de retrouver avec force. Parce qu'il est fondamental de se rappeler ce qui relève de l'origine et de se remémorer ce qui semble du domaine de l'évidence.

Nous avons choisi de structurer notre étude en trois grandes parties qui bousculent en quelque sorte l'architecture classique de l'Organisation. La première va s'attacher à comprendre le rôle politique du Conseil dans la poursuite de l'idéal démocratique ; la deuxième traitera des droits de l'homme et de la diversité des cultures, dans la « grande Europe » ; la troisième envisagera l'Organisation dans ce qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être : un laboratoire et un creuset.

Cette option de présentation pourra surprendre le lecteur avisé de la « littérature » du Conseil de l'Europe dans la mesure où il est de tradition, pour l'institution, de se « donner à voir » comme articulée autour de quatre axes (en réalité « trois + un ») : « la démocratie pluraliste », « l'universalité des droits de l'homme », « la prééminence de l'Etat de droit », auxquels s'ajoute « le patrimoine culturel commun enrichi de sa diversité ». Il en est ainsi depuis le 1^{er} Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement et leur déclaration finale, le 9 octobre 1993, dont nous avons déjà fait mention⁴⁸. Et cette présentation, bien qu'ayant connu quelques mutations au rythme des phases cycliques de *sunrising* et de *sunsetting*, est le plus souvent consacrée dans la majorité des publications du et sur le Conseil.

C'est tout à fait consciemment que nous avons opté pour notre parti pris de présentation. Au demeurant, trois raisons, parmi d'autres, l'expliquent fort bien. D'une part parce que cet ouvrage n'étant pas une présentation exhaustive et analytique de l'organisation strasbourgeoise, nous ne sommes pas tenus à une quelconque *doxa* formelle. D'autre part parce que la structuration ternaire qui est celle de ce livre nous semble la plus à même de rendre compte du processus dialectique auquel le Conseil de l'Europe doit faire face : la dernière partie de ce livre (la troisième) se conçoit, en quelque sorte, comme une piste de sortie de la contradiction dans laquelle l'Organisation peut paraître parfois s'enfermer.

La troisième explication de ce choix relève davantage de la fonctionnalité, pour ne pas dire de l'esthétisme : chacune des trois parties proposées se subdivise elle-même en trois chapitres (hormis la dernière qui n'en compte que deux... peut-être parce que le chapitre des relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne reste toujours à écrire...). Cette

48. Entretien avec Marc Scheuer, DGAP, 9 décembre 2005.

construction fractale est une forme de clin d'œil à l'organisation même du Conseil de l'Europe, objet institutionnel que l'on peut se risquer à qualifier de « fractal » dans la mesure où il semble soumis à un processus d'agréation d'amas successifs dont l'ensemble, à son tour décomposé en parties, montrerait que chaque partie serait une image réduite du tout⁴⁹.

49. Mandelbrot B., *Les Objets fractals*, 1995, et Peitgen H.-O., *The Arts of Fractals, a Computer Graphical Introduction*, 1988.