

Le Conseil de l'Europe confronté aux crises géopolitiques à l'Est de l'Europe

Thibault Courcelle

► **To cite this version:**

Thibault Courcelle. Le Conseil de l'Europe confronté aux crises géopolitiques à l'Est de l'Europe : Le cas de la Géorgie et de l'Ukraine. Bertrand Vayssière. Crises et ruptures en Europe : vers quelles mutations ?, Presses universitaires du Midi, pp.131-149, 2018, Tempus, 978-2-8107-0586-3. hal-02053649

HAL Id: hal-02053649

<https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-02053649>

Submitted on 1 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le Conseil de l'Europe confronté aux crises géopolitiques à l'Est de l'Europe. Le cas de la Géorgie et de l'Ukraine.

Thibault COURCELLE ⁽¹⁾

« L'Europe et la crise ». Le thème est très large et protéiforme. Géographiquement, « l'Europe » peut tout à la fois se comprendre ici comme le continent européen, classiquement représenté comme allant de l'Atlantique à l'Oural, ou comme l'Europe institutionnalisée, c'est-à-dire celle des institutions européennes qui représentent un ensemble plus restreint (celui des vingt-huit et bientôt vingt-sept Etats membres de l'UE, voire des dix-neuf membres de la zone euro) ou encore un ensemble plus vaste (celui des quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe et de sa Cour européenne des droits de l'Homme). « La crise » est également sujette à des définitions très variées selon les disciplines. Le dictionnaire Larousse en donne une assez succincte et englobante : « Moment très difficile dans la vie de quelqu'un, d'un groupe, dans le déroulement d'une activité, etc. ; période, situation marquée par un trouble profond. »². L'Europe instituée est confrontée, depuis l'origine, à une succession de nombreuses crises politiques, économiques, migratoires... qui sont autant de moments très difficiles, de situations marquées par un trouble profond pour les institutions et/ou leurs Etats membres. Les crises sont inhérentes au processus de construction européenne. Parmi celles-ci, nous choisissons de nous focaliser ici sur les crises déclenchées par des conflits ouverts entre Etats européens, et d'analyser les réactions politiques et juridiques sur le moment et *a posteriori* d'une institution européenne en charge du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit – le Conseil de l'Europe – lorsqu'elle est confrontée à ces crises géopolitiques.

Les conflits ouverts entre Etats européens sont, depuis les débuts de la construction européenne, extrêmement rares et touchent les Etats les plus en périphérie à l'Est de l'Europe instituée. Les deux crises géopolitiques les plus récentes sur le sol européen se sont produites en Géorgie durant l'été 2008 avec « la guerre des cinq jours » et en Ukraine durant l'année 2014 avec « la crise de Crimée » et « la guerre du Donbass ».

Comment le Conseil de l'Europe (et ses différentes institutions) a-t-il été et est-il encore confronté à ces crises géopolitiques graves et quelles solutions/réactions politiques et juridiques cette organisation tente-t-elle d'apporter pour y remédier ? En quoi ces deux études de cas – Géorgie et Ukraine – sont-elles ou non comparables ? Comment les diplomaties géorgienne, russe et ukrainienne perçoivent le rôle et l'action du Conseil de l'Europe dans ces crises ?

Il convient tout d'abord de rappeler que ces deux crises géopolitiques touchent deux Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Ukraine et la Géorgie ont adhéré à cette institution respectivement en 1995 et en 1999. Ces deux conflits géopolitiques sont intéressants à comparer car la Fédération de Russie, également membre du Conseil de l'Europe depuis 1996, est directement ou indirectement impliquée dans les belligérants. Cette institution n'avait pas été confrontée à des crises géopolitiques endogènes de cette importance entre ses Etats membres depuis la partition de Chypre en 1974 et l'occupation du Nord de l'île par la Turquie, également membre du Conseil de l'Europe depuis 1951. Si la Géorgie et l'Ukraine ne sont pas des Etats membres de l'Union européenne (UE) et que les crises géopolitiques sont exogènes pour l'UE, ils font directement partie de sa politique de voisinage élaborée dès 2004, et, à ce titre, ont développé des accords d'association avec l'UE.

Il y a bien sûr également de profondes différences entre ces deux conflits qui se sont déroulés à presque six années d'intervalle, et qui limitent la portée de la comparaison.

¹ Maître de conférences en Géographie, Institut national universitaire Champollion d'Albi, LISST CNRS (UMR 5193, Centre interdisciplinaire d'études urbaines (CIEU).

² <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais> ; consulté en septembre 2016.

Le déclenchement du conflit et les responsabilités diffèrent dans les deux conflits. Pour la crise géopolitique géorgienne, c'est l'attaque de l'armée géorgienne sur ordre du président Mikheil Saakashvili par des bombardements sur Tsinkvali, la capitale de l'Ossétie du Sud, région séparatiste de Géorgie, qui a déclenché la contre-offensive éclair de l'armée russe, bien préparée et massivement postée à proximité de la frontière, jusqu'aux portes de Tbilissi. Pour la crise ukrainienne, la Russie est militairement intervenue en Crimée puis dans l'Est de l'Ukraine suite aux débuts des affrontements entre pro-russes de l'Est et pro-européens de l'Ouest, mais sans jamais reconnaître officiellement cette intervention militaire.

La durée même et l'intensité du conflit ouvert est bien différente dans les deux cas. La guerre a été très courte en Géorgie, à peine cinq jours du 8 au 12 août 2008, et beaucoup plus longue en Ukraine, sur plusieurs mois du début de l'année 2014 au début de l'année 2015. Elle a également été moins meurtrière dans le premier conflit (environ 400 militaires et plus de 360 civils – géorgiens, ossètes et russes, tués³), même si les estimations divergent selon les sources, que dans le second (au moins 9160 ukrainiens tués, militaires et civils⁴), ce qui s'explique, en partie, par la différence de durée de la guerre ouverte.

Enfin, les dirigeants de la fédération de Russie ont eu des réactions différentes vis-à-vis des territoires sécessionnistes dans ces deux conflits. Ainsi, la Russie a reconnu les territoires séparatistes ossètes et abkhazes de Géorgie comme des Etats indépendants⁵ le 25 août 2008, ce qui n'est pas le cas de la Crimée ukrainienne, qui a été annexée par la Russie le 18 mars 2014 à la suite d'un référendum d'autodétermination non reconnu par la communauté internationale, ou des République sécessionnistes de Donetsk et de Lougansk, qui, bien que soutenues militairement et politiquement par la Russie, n'ont pas été annexées ni reconnues comme Etats indépendants.

Ces différences sont bien sûr des limites à notre comparaison entre les deux crises géopolitiques, mais ce qui nous intéresse, dans les deux cas, n'est pas la comparaison en tant que telle entre ces deux conflits, c'est plutôt de comprendre, par une analyse géopolitique, comment une institution européenne, le Conseil de l'Europe, a été confrontée à ces crises. Quelles conséquences ont eu ces deux crises au sein des différentes instances du Conseil de l'Europe et comment celles-ci ont tenté d'y remédier ?

Dans une première partie, nous aborderons succinctement les enjeux de l'appartenance de l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine au Conseil de l'Europe et de leur influence respective au sein de cette institution, comparativement à la Fédération de Russie. Dans une seconde partie, nous verrons quelles conséquences les crises géopolitiques ouvertes en Géorgie et en Ukraine ont eu sur le Conseil de l'Europe et comment ses différentes instances ont réagi et tenté de remédier à ces crises, et quelles perceptions, à partir d'entretiens semi-directifs réalisés à Strasbourg, les diplomaties russe, géorgienne et ukrainienne ont de cette action à différentes échelles et sur du court, moyen ou long terme.

³ Estimation provenant de *Courrier International* du 14.08.2009 : « La Géorgie reconnaît avoir perdu 185 soldats, 14 policiers et 228 civils ; la Russie 64 soldats, l'Ossétie du Sud 150 combattants et 365 civils (des sources russes font état de 162 civils ossètes tués). A cela s'ajoutent un combattant abkhaze et un journaliste néerlandais. »

⁴ Estimation provenant de l'ONU : « Ukraine : un nouveau rapport de l'ONU dénonce les violations des droits de l'homme dans l'est du pays », 3 mars 2016, Centre d'actualités de l'ONU.

⁵ Cette reconnaissance n'a pas eu beaucoup de soutien au niveau international puisque seuls le Nicaragua et le Venezuela, avec la petite République insulaire de Nauru, ont reconnu cette indépendance depuis 2008.

I – Les enjeux de l'appartenance de l'Ukraine et de la Géorgie au Conseil de l'Europe et leur influence relative par rapport à la Russie.

Si pour les Etats d'Europe centrale, le principal enjeu dans l'adhésion au Conseil de l'Europe après la chute du Mur de Berlin consiste à faire partie de « l'antichambre de l'Union européenne » en respectant rapidement les règles établies par les démocraties occidentales concernant les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie pluraliste, l'enjeu est sensiblement différent pour les Etats de l'Europe orientale comme l'Ukraine et la Géorgie. Ici, ce n'est pas l'Union européenne qui est en ligne de mire – du moins à court ou moyen terme – mais le fait d'exister en tant qu'Etat indépendant et reconnu, et d'être considéré comme étant un Etat culturellement et géographiquement « européen ».

Le processus d'adhésion, une reconnaissance d'indépendance et un éloignement de Moscou pour l'Ukraine.

Peu de temps après la chute du Mur de Berlin et avant même l'effondrement de l'Union soviétique, le Conseil de l'Europe s'ouvre à l'Europe centrale durant l'année 1990. Catherine Lalumière, alors secrétaire générale de l'organisation, effectue une tournée diplomatique dans tous ces Etats pour y proposer un programme d'appui à la démocratie pluraliste et ceux-ci (hormis la RDA) affirment alors leur volonté d'intégrer le Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres de l'organisation, composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres, s'engage peu après, lors d'une réunion à Lisbonne en mars 1990, à une politique résolue d'ouverture du Conseil de l'Europe à l'Europe centrale et orientale. Pour les questions de sécurité et notamment de la crainte partagée de la montée de nationalismes exacerbés, l'ensemble des ministres s'accorde pour reconnaître la CSCE comme instance principale. Ils définissent son rôle par rapport à l'OTAN, alors que le Pacte de Varsovie n'est même pas mentionné. Pour les questions économiques, l'assistance économique aux pays d'Europe centrale revient à la CEE (avec le programme PHARE), et dans une moindre mesure, à l'OCDE. Pour le dernier volet concernant la dimension politique, juridique, et culturelle, les ministres prévoient pour la future architecture européenne que le Conseil de l'Europe joue un rôle crucial, avec la CSCE, mais sans définir précisément les compétences de chacune des organisations (Hubert, 1999).

Dès lors, le Conseil de l'Europe s'élargit très rapidement à l'Est de l'Europe. Pour deux raisons distinctes, l'organisation a suivi une logique de proximité géographique pour ses élargissements. Les Etats d'Europe centrale sont donc les premiers à adhérer au Conseil de l'Europe de 1990 à 1994, suivi par les Etats de l'Europe orientale en 1995/1996 et enfin du Caucase de 1999 à 2001. D'abord, parce que les Etats d'Europe centrale, comme la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne, sont beaucoup plus avancés dans le processus de réformes politiques et démocratiques, et ont noué des liens plus anciens avec l'organisation. Ensuite, parce que les Etats d'Europe orientale et du Caucase acquièrent tout juste leurs souverainetés avec la dissolution de l'URSS en 1991, leur processus de réformes politiques et démocratiques est donc plus long à instaurer.

Suite aux candidatures précoces des pays Baltes dès 1991, et celle de la Fédération de Russie, plusieurs pays de l'Europe orientale suivent l'exemple et présentent également leur candidature officielle, dont l'Ukraine le 14 juillet 1992, moins d'un an après la déclaration d'indépendance du pays. Cet Etat, qui obtient le statut d'invité spécial à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) dès le 16 septembre 1992, cherche alors à renforcer son indépendance vis-à-vis de la Russie, notamment en adhérant au Partenariat pour la paix en 1994, un an avant la Russie, puis en signant un accord de coopération avec l'Union

européenne devant conduire à une zone de libre-échange. Une délégation de l'APCE surveille le déroulement des élections législatives d'avril 1994, et si le bon déroulement de ces élections est souligné malgré quelques infractions, l'Assemblée, qui donne un avis positif sur la demande d'adhésion, s'inquiète tout de même de l'ampleur de la crise économique que traverse le pays et surtout de la vigueur des tendances centrifuges qui le fracture géographiquement :

« Les partisans du Roukh (anticommuniste et favorable au rapprochement avec l'Europe occidentale) l'ont emporté dans l'ouest du pays, alors qu'à l'est ce fut le triomphe des partisans de l'intégration économique de l'Ukraine dans la CEI et du rapprochement avec la Russie, dirigés par l'ancien Premier ministre Léonid Koutchma. En Crimée, ce sont les nationalistes de Iouri Mechkov qui ont gagné avec plus de 70 % des suffrages. »⁶

C'est dans ce contexte géopolitique que l'Ukraine adhère en 1995 au Conseil de l'Europe, toujours avec une année d'avance sur la Russie, et devient le 37^{ème} membre de l'organisation. Le président ukrainien Léonid Koutchma, pourtant pro-russe, déclare alors que l'Ukraine trouve « une place digne dans son environnement géopolitique » et que l'institution pourra « contribuer à sa démocratisation et son européanisation » (Daubenton, 2014).

L'adhésion de cet Etat, loin de respecter les exigences démocratiques du Conseil de l'Europe, n'a pu se faire qu'avec l'adoption d'un socle commun d'engagements exigé dans les avis de l'APCE. Celle-ci demande à l'Ukraine et à tous les futurs membres de ratifier rapidement la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, la Charte sociale européenne, la Convention européenne d'extradition, la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crimes. A cette liste d'engagements valables pour tous les Etats à partir de 1995, s'ajoute d'autres engagements spécifiques à chaque Etat en fonction de leur situation particulière, et de leurs insuffisances juridiques et politiques constatées par l'Assemblée.

Le processus d'adhésion, une volonté d'être reconnu comme Etat « européen » pour la Géorgie.

L'appartenance de la Géorgie à l'Europe, tout comme celle de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, a souvent été contestée, ces trois États étant aux confluences des mondes russe, turc et iranien. La limite de l'Europe à l'Est n'a longtemps jamais été clairement établie, c'est pourquoi les États du Sud Caucase appartiennent, selon les encyclopédies⁷, à l'Europe ou à l'Asie. En 1994, le Conseil de l'Europe tranche sur cette question des limites de l'Europe par une décision de son Assemblée parlementaire (Courcelle, 2015), et décide :

« [qu'] En raison de leurs liens culturels avec l'Europe, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie auraient la possibilité de demander leur adhésion à condition qu'ils indiquent clairement leur volonté d'être considérés comme faisant partie de l'Europe. »⁸

Suite à la demande de la Géorgie d'adhérer au Conseil de l'Europe en 1996, le rapporteur de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire de l'organisation, le britannique M. Terry Davis, chargé de donner ou non son feu vert à l'adhésion, a visité la

⁶ Doc. 7236. Avis de l'APCE sur la demande d'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7024&lang=fr>

⁷ Par exemple, les encyclopédies *Britannica* et *Universalis* situent les Etats du Sud Caucase en Asie, alors que *Larousse* et *British Everyman* les situent en Europe.

⁸ Recommandation 1247 (1994) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Géorgie en 1998, y compris dans les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Son rapport est alors très positif concernant le conflit gelé entre Ossétie et Géorgie :

« Lors de la rencontre avec M. Chibirov, Président de l'Ossétie du Sud, celui-ci a hautement apprécié l'effort de réconciliation du gouvernement géorgien et du Président Shevardnadze. Même si les négociations sur le statut de l'Ossétie du Sud n'ont pas encore abouti, le processus semble être sur la bonne voie. Il a souligné, en particulier, le fait qu'il n'y ait pas de haine entre les Géorgiens et les Ossètes, ce qui représente en soi la meilleure garantie contre toute reprise des hostilités. M. Chibirov a soutenu l'admission de la Géorgie au Conseil de l'Europe »⁹.

Suite à de nombreux engagements concernant une amélioration de la situation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, la Géorgie a pu adhérer dès 1999, devenant ainsi le 41^{ème} Etat membre de l'organisation, deux ans avant les adhésions conjointes de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan en 2001.

Quelle est l'influence de la Géorgie, de l'Ukraine et de la Russie au sein du Conseil de l'Europe ?

Si les quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe sont en théorie égaux au sein du Comité des Ministres, l'organe exécutif de l'institution, où chacun d'eux dispose d'une voix – de Saint-Marin à la Russie – le poids et l'influence géopolitique de ces Etats dépend avant tout de leur contribution au budget total de l'organisation. Cette contribution est à la fois calculée en fonction de la population, du PIB et des apports volontaires des Etats à certains programmes.

Depuis son adhésion en 1996, la Fédération de Russie fait ainsi partie des cinq « grands payeurs » du Conseil de l'Europe avec la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni. En 2017, les contributions de ces cinq Etats représentent 38 % du budget total de l'organisation. La Russie y contribue à hauteur de 33 millions d'euros par an sur un budget total de 454,6 millions d'euros, soit 7,3 %¹⁰. Comparativement, l'Ukraine et la Géorgie sont des petits contributeurs et ne pèsent respectivement que pour 0,6 % (4,3 millions d'euros) et 0,1 % (0,5 million d'euros) du budget total. Le montant de la quote-part de hauts fonctionnaires de catégorie A au sein de l'organisation est directement déterminé pour chaque Etat en fonction de leur contribution.

Pourtant, malgré un fort investissement et une forte présence de Russes au sein du Conseil de l'Europe, la perception des diplomates russes sur le bénéfice que retire leur pays de l'organisation est pour le moins contrasté, d'après le spécialiste des affaires juridiques de la Russie auprès du Conseil, M. Volodin :

« Il se trouve que nous sommes un « grand payeur » au Conseil de l'Europe, mais celui-ci nous cause beaucoup d'irritations. Il y a des affaires que nous considérons comme politiques et pas impartiales, des positions parfois bizarres sur la peine de mort, des désaccords profonds sur la Tchétchénie et un manque de progrès en ce qui concerne la minorité russophone dans les Pays Baltes. Nous critiquons aussi l'impartialité des missions d'observation d'élections du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Alors, l'impression des Russes qui travaillent à la coopération avec le Conseil de l'Europe est globalement plutôt négative que positive, avec l'idée que nous payons beaucoup mais que nous n'avons rien. »¹¹

⁹ Rapport de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe présenté le 2 décembre 1998.

¹⁰ La France (37,9 millions d'euros) est le plus gros contributeur de l'organisation, devant l'Allemagne (36 millions), l'Italie (35 millions) et le Royaume-Uni (32,5 millions).

¹¹ Entretien avec M. Ivan Volodin le 25 octobre 2005 au Consulat de Russie à Strasbourg.

Ces propos traduisent un certain agacement, voire un vrai malaise dans les relations qu'entretiennent les Russes avec le Conseil, avant même les crises géopolitiques en Géorgie et en Ukraine. Les représentants de la Russie - qui est à la fois l'Etat le plus vaste au monde et le plus peuplé d'Europe, mais également une puissance militaire dont l'influence politique, héritée de son ancien statut de superpuissance de la guerre froide, est considérable, tout comme son influence économique et énergétique en tant que source importante d'approvisionnement de l'Europe - supportent mal les obligations et critiques venant d'une organisation internationale. M. Andreas Gross, député suisse et rapporteur de suivi sur la Russie pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, constate que l'appartenance de la Russie à cette organisation n'a jamais fait l'unanimité au sein de ce pays :

« Il y a toujours eu des gens en Russie pour considérer que c'était une erreur d'adhérer au Conseil de l'Europe et que cette adhésion correspond à un moment de faiblesse de la Russie à cette époque. Par exemple, M. Pushkov, l'ex-président de la délégation russe dans cette assemblée, très réactionnaire, en fait partie, au prétexte que les Etats-Unis ne sont dans aucune organisation internationale où il y a des exigences à leur rencontre, sauf s'ils ont un droit de veto comme à l'ONU. Et ça, c'est toujours la référence pour ces Russes. »¹²

Il est vrai que l'influence russe au sein de certaines instances comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'organe le plus politique de l'institution, n'est pas proportionnelle à l'importance démographique de ce pays, ni à la hauteur de sa contribution. Le système de représentation parlementaire de cette instance favorise la représentation des petits Etats au détriment des grands. Si la Russie, comme chacun des quatre autres grands payeurs, dispose de 18 parlementaires sur 324 au total, soit, pour un pays de 144 millions d'habitants, d'un représentant pour huit millions de Russes, l'Ukraine, avec 12 parlementaires pour 45,4 millions d'habitants, est mieux représentée puisqu'elle dispose d'un représentant pour 3,8 millions d'Ukrainiens, et la Géorgie avec 5 parlementaires pour 3,7 millions d'habitants, est surreprésentée dans l'hémicycle avec un représentant pour 740 000 Géorgiens. D'où le sentiment des Russes de ne pas pouvoir peser sur les prises de décision dans cet hémicycle.

Les deux crises géopolitiques ouvertes en Géorgie, puis en Ukraine, viendront percuter en 2008 et 2014 ce déjà fragile – et parfois contesté - équilibre des rapports de force au sein du Conseil de l'Europe. Il convient d'analyser les réactions à différents niveaux de l'organisation face à ces graves crises opposant à chaque fois deux de ses Etats membres et de comprendre les représentations des diplomaties géorgienne, ukrainienne et russe face à l'action du Conseil de l'Europe.

II – La gestion des crises géopolitiques géorgienne et ukrainienne par le Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe est une organisation qui a été créée dès 1949 dans le but avéré¹³ de consolider la paix en Europe par le développement des valeurs fondamentales qui reposent sur le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Plusieurs organes ont ainsi été développés dès l'origine – Comité des Ministres, Assemblée – ou par la suite – Cour européenne des droits de l'homme, Commissaire aux droits de l'homme, Commission de Venise... - afin de réaliser les objectifs initiaux de l'organisation tels que prévus dans son statut. Les crises géopolitiques géorgienne et ukrainienne viennent donc contrarier directement le but

¹² Entretien avec M. Andreas Gross le 2 octobre 2015 au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

¹³ En préambule du statut du Conseil de l'Europe de 1949, les gouvernements des dix Etats fondateurs justifient la création de cette organisation en se disant « 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 ».

initial du Conseil de l'Europe et l'incitent à devoir réagir à deux guerres opposant à quelques années d'intervalle, plus d'un demi-siècle après sa création, deux de ses Etats membres.

Des rivalités de pouvoirs et des rapports de force qui s'exacerbent au sein du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire.

Dès le début du conflit en Géorgie, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Terry Davis, et le président du Comité des Ministres¹⁴, M. Carl Bildt, ont vivement réagi en se rendant, le 11 août 2008, à Tbilissi, alors même que la ville était menacée par les forces armées russes. Les Russes les ont cependant empêchés de se rendre dans la ville de Gori et sur les lieux des combats, ainsi qu'à Moscou. Cette attitude est liée à la prise de position personnelle de M. Bildt au début du conflit, selon le diplomate russe M. Kapyrin :

« L'idée d'aller d'abord en Géorgie était une initiative de la présidence suédoise du Conseil de l'Europe. Mais l'attitude suédoise est pour nous difficilement acceptable, parce qu'il y avait eu des déclarations y compris officielles du ministre des Affaires étrangères suédois, pour qui l'argumentation utilisée par les Russes dans ce conflit est égale à celle utilisée par Hitler et par la propagande hitlérienne¹⁵. Ces déclarations sont tout à fait inacceptables, surtout lorsqu'on se souvient de la position suédoise durant la Seconde Guerre Mondiale vis-à-vis des nazis¹⁶. Elles ont donc rendu M. Bildt *persona non grata* à Moscou, d'autant plus qu'avec le Secrétaire général, ils sont allés soutenir la « victime » du conflit : la Géorgie. Mais la vraie victime du conflit est le peuple ossète, pas la Géorgie. »¹⁷

Ce positionnement explique la difficulté qu'a eu la présidence suédoise pour tenter de faire adopter un plan d'action au Comité des Ministres, pour renforcer le monitoring de l'organisation sur le respect des engagements contractés à la fois par la Russie et la Géorgie vis-à-vis des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Pour être adopté, ce plan d'action nécessite l'approbation de plus des deux tiers des États membres de l'organisation. La Russie et la Géorgie ont donc exercé un intense travail de lobbying diplomatique auprès des autres États membres pour empêcher cette adoption pour la Russie, ou en faveur de l'adoption pour la Géorgie. Pour M. Jgenti, diplomate géorgien, le renforcement du monitoring est le minimum que peut faire le Conseil de l'Europe pour ne pas se décrédibiliser :

« Tous les jours, je discute avec les collègues des pays les plus sceptiques pour essayer de leur expliquer qu'un renforcement du monitoring, ce n'est qu'une goutte d'eau, et si on n'arrive même pas à ça, ce serait une tragédie et un désastre pour le Conseil de l'Europe. Les deux pays ont commis des erreurs et il faut, en conséquence, renforcer le monitoring pour pallier ces erreurs [...] Mais la Russie est l'un des cinq grands payeurs du Conseil de l'Europe et il y a beaucoup de considérations de *Realpolitik*. L'Allemagne est assez neutre ici, et dans cette situation-là, c'est déjà un message très clair. La Russie est intransigeante et détient le gaz et le pétrole, même si le prix du baril est redescendu à 60 dollars. Heureusement, la France s'est clairement engagée en faveur du plan d'action. »¹⁸

¹⁴ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe représente les ministres des Affaires étrangères des 47 Etats membres de l'organisation. C'est l'organe exécutif qui adopte les traités (conventions, chartes) de l'organisation. Sa présidence est tournante avec une rotation tous les six mois des Etats par ordre alphabétique. La Suède a occupé la présidence de mai à octobre 2008, et donc lors du conflit en Géorgie. Lors du conflit en Ukraine, c'est l'Autriche qui occupait cette présidence de novembre 2013 à mai 2014.

¹⁵ <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/08/09/01011-20080809FILWWW00500-ossetie-la-suede-evoque-hitler.php>

¹⁶ La Suède est restée neutre durant toute la 2nde Guerre Mondiale, mais il lui a été reproché d'avoir permis à la Wehrmacht d'utiliser ses voies de chemin de fer pour déplacer ses troupes entre la Norvège et la Finlande.

¹⁷ Entretien avec M. Ygor Kapyrin le 30 octobre 2008 au Consulat de Russie à Strasbourg.

¹⁸ Entretien avec M. Mamouka Jgenti le 29 octobre 2008 à l'Ambassade de Géorgie à Strasbourg.

La perception de la diplomatie russe est totalement différente, car la Russie nie toute responsabilité ou toute erreur de sa part dans ce conflit et considère ce plan d'action comme une « punition » inacceptable à son encontre, selon M. Kapyrin :

« C'est un plan d'action qui met à égalité les deux pays et qui suppose que les engagements de la Russie ont été violés de notre part, mais c'est inacceptable car il n'y a qu'un seul agresseur, la Géorgie, alors que le plan va dans le sens de la responsabilité commune et partagée pour les violations et pour l'utilisation disproportionnée de la force, et dès lors, nous considérons ce plan comme inexistant »¹⁹.

En raison de ces fortes tensions, le plan d'action ne sera finalement adopté qu'en 2013 pour une période de trois ans et ne concernera en définitive que la Géorgie. Dans le cadre de ce plan, dix millions d'euros sont octroyés à la Géorgie avec comme contrepartie d'adopter toute une série de réformes pour améliorer l'indépendance de la justice, le système pénitentiaire, la liberté de la presse et de « réinstaurer la confiance dans les zones touchées par le conflit »... Il sera renouvelé en 2016 et doté de 25 millions d'euros pour une période de quatre ans. Enfin, le secrétaire général du Conseil de l'Europe publie un rapport de synthèse, d'abord trimestriel, puis rapidement semestriel sur le conflit en Géorgie pour informer le Comité des Ministres de l'évolution de la situation. Une quinzaine de rapports ont été publiés entre 2010 et 2017. Mais si la délégation du secrétariat général se rend régulièrement en Géorgie pour évaluer la situation sur le terrain, celle-ci n'a jamais été autorisée à se rendre dans les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud.

Durant l'année 2014, à chaque réunion du Comité des Ministres, la situation en Ukraine a fait l'objet de prises de décisions. Celles-ci, adoptées en situation de crise ne font pas l'objet de consensus, même si rien ne filtre sur la teneur des débats. La majorité des deux tiers des suffrages exprimés prévue dans les statuts est alors utilisée. Dès le début du conflit en Ukraine, les délégués au sein du Comité des Ministres appellent au respect du droit international et de l'intégrité territoriale et invitent l'Ukraine à faire appel à l'expertise du Conseil de l'Europe pour les importantes réformes à venir et la révision de la constitution. La Fédération de Russie apprécie peu les décisions adoptées par des votes au sein du Comité des Ministres, une instance qui, en dehors des crises géopolitiques, fonctionne généralement de manière plus consensuelle entre représentants des Etats. M. Egorov, diplomate russe, explique que son pays milite pour un retour de ces pratiques :

« Nous souhaitons garder le principe du consensus le plus large possible, car la force de cette organisation, c'est lorsque les décisions sont prises par un large consensus. Nous avons donc un avis très négatif sur les prises de position par vote au sein du Comité des Ministres et nous lançons un appel aux autres capitales pour un retour au consensus dans cette instance et pour rappeler l'importance de la non-diffusion des débats en son sein. »²⁰

L'importance du Conseil de l'Europe dans la politique étrangère de nombreux Etats d'Europe orientale se vérifie par l'envoi d'hommes politiques de premier plan parmi les députés qui composent les délégations parlementaires de ces Etats. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) leur permet de faire leurs preuves en matière de politique internationale et de se familiariser avec le jeu du débat démocratique. Le cas de la Géorgie est particulièrement intéressant puisque son président au moment du conflit, M. Saakachvili, a bien connu Strasbourg. Il y a d'abord été comme stagiaire à l'Institut international des droits de l'homme où il a rencontré son épouse hollandaise en 1993. Il est ensuite revenu de 1999 à 2001, où il a siégé en tant que député géorgien à l'APCE²¹, parmi les cinq représentants que compte

¹⁹ Entretien avec M. Ygor Kapyrin, *op. cit.*

²⁰ Entretien avec M. Viatcheslav Egorov le 1er octobre 2015 au Consulat de Russie à Strasbourg.

²¹ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=4212>

la Géorgie. Il a même été vice-président de cette Assemblée durant l'année 2000, moins de trois ans avant la « Révolution des Roses » qui l'a porté au pouvoir. Le président ukrainien au démarrage du conflit en 2013/2014, Viktor Ianoukovytch, a également fait ses classes à Strasbourg²², en tant que député ukrainien à l'APCE de 2006 à 2008, deux ans avant d'être élu président de l'Ukraine.

L'APCE, organe le plus politique de l'organisation, a envoyé une délégation *ad hoc* de cinq parlementaires pour enquêter sur le terrain, à la fois en Russie et en Géorgie du 21 au 26 septembre 2008, afin de produire une expertise de la situation lors du débat d'urgence de sa session d'automne, le 2 octobre. Pas moins de quatre rapports²³ très détaillés intitulés « Les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie » ont été discutés à l'Assemblée sur les questions juridiques, politiques, des réfugiés et du respect des engagements des deux pays. Lors de l'adoption de la résolution sur la base de ces rapports, une seule question passionne tous les media : les parlementaires adopteront-ils un amendement pour retirer le droit de vote de la délégation russe à l'Assemblée tant que la Russie n'aura pas renoncé à la reconnaissance des indépendances abkhaze et ossète ? Mais le spectre de l'année 2000 plane, où les parlementaires avaient osé retirer, durant six mois, le droit de vote à la délégation russe en raison du conflit en Tchétchénie, ce qui fut la seule sanction internationale prise contre la Russie, extrêmement médiatique, mais qui n'eut comme principal effet que d'envenimer les relations entre le Conseil de l'Europe et la Russie et de couper court à tout dialogue. L'amendement a été rejeté à seulement quatre voix près et les media n'ont, du coup, même pas évoquée la résolution²⁴ adoptée par l'Assemblée, appelant à l'établissement d'une enquête internationale indépendante sur les circonstances entourant le déclenchement de la guerre et sur les années précédant le conflit.

Par ailleurs, la dégradation de la situation entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud est intéressante à observer à la lecture des différentes résolutions²⁵ de monitoring sur la Géorgie depuis son adhésion en 1999. Dès 2005, l'Assemblée est préoccupée par l'instabilité en Ossétie du Sud et demande au gouvernement géorgien de continuer « à faire preuve de retenue et à chercher une solution politique pacifique », le jour même où le président Saakashvili est invité à la tribune de l'Assemblée, d'où il « accuse la Russie d'entraver les efforts pour résoudre le conflit » (C. German et Bloch, 2006).

Au sein de l'APCE, il y a également eu plusieurs débats d'urgence sur la situation en Ukraine à partir de rapports²⁶ circonstanciés sur la situation des droits de l'homme durant toute l'année 2014. Plusieurs résolutions et recommandations ont été adoptées à partir de ces rapports. Une résolution d'avril 2014 condamne vigoureusement l'annexion de la Crimée par la Russie, mais les parlementaires hésitent encore à adopter des sanctions à son égard. Alors que cinquante-trois députés votent pour retirer le droit de vote aux dix-huit parlementaires de la délégation russe au sein de l'Assemblée et dans toutes les commissions, soixante-quatorze autres votent contre. Face au manque d'évolution de la situation, cette suspension est finalement votée en janvier 2015 et provoque l'ire de Moscou. En rétorsion, la délégation russe quitte l'APCE et toutes ses activités, et retire dans un premier temps la part de financement de la

²² <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=5805>

²³ Rapports 11 724, 11 730, 11 731 et 11 732 présentés le 1er octobre 2008 à l'Assemblée parlementaire.

²⁴ Résolution 1633 de l'Assemblée parlementaire adoptée le 2 octobre 2008.

²⁵ Résolutions 1257 (2001), 1363 (2004), 1415 (2005), 1477 (2006) et 1603 (2008) de l'Assemblée parlementaire.

²⁶ Rapport 13405 « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine » du 28.01.2014 ; Rapport 13482 « Développements récents en Ukraine : menaces pour le fonctionnement des institutions démocratiques » du 08.04.2014 ; Rapport 13483 « Réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe » du 08.04.2014 ; Rapport 13651 « La situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées ukrainiens » du 16.12.2014 ;

Russie au Conseil de l'Europe qui était dédiée à l'Assemblée, en menaçant de quitter définitivement cette instance et l'ensemble du Conseil de l'Europe dès l'année suivante si leur droit de vote n'est pas, d'ici-là, restitué. Pour le député suisse Andreas Gross, fin connaisseur de la Russie dont il a assuré le suivi pour l'Assemblée durant presque vingt ans, cette sanction est totalement contreproductive :

« Dans les parlementaires, deux camps se sont opposés entre ceux qui ont souffert pendant cinquante ans sous le totalitarisme soviétique, l'occupation ou la mort des libertés - et qui ont eu un réflexe de sanction que l'on peut comprendre - et le camps de ceux qui considèrent que le Conseil de l'Europe doit travailler avec les Russes, les Ukrainiens et les Turcs pour les approcher et les intégrer dans nos valeurs, car c'est un long processus d'apprentissage et d'éducation. Cette sanction est pour moi une grave erreur, car si on ne laisse pas garder la face aux Russes, ils ferment tout de suite la porte. Certains disent qu'on a dû réagir pour permettre à l'organisation de garder sa propre crédibilité. Mais au final, cette sanction ne sert qu'à calmer notre conscience. L'effort de les convaincre que ce qu'ils ont fait est une erreur grave et que c'est incompatible avec les structures de la paix et de la sécurité, est beaucoup plus exigeant et nécessaire. [...] Il y a dans cette Assemblée des extrémistes et des fanatiques, un certain nombre de députés géorgiens ou ukrainiens qui sont des revanchards et qui se comportent comme des *hooligans* et manquent totalement de politesse et pas seulement de respect vis-à-vis des Russes. Et au final, ce sont les exécutifs qui finissent par avoir le monopole. Nous vivons dans un temps où la politique devient toujours beaucoup plus faible, au profit de l'exécutif. Les parlementaires ont donc marqué un but contre leur camp avec cette sanction et se mettent *de facto* en dehors du jeu. »²⁷

Cette vision n'est pas partagée par la diplomatie ukrainienne qui estime que cette sanction était nécessaire au vu de la situation géopolitique et qu'elle n'empêchait nullement la continuité du dialogue avec les Russes. M. Tochytskyi donne son point de vue sur l'adoption de cette sanction :

« L'Assemblée a été très ferme et a posé les bases pour les sessions suivantes. Ne pas donner à la délégation russe la possibilité de voter, ni d'observer les élections, c'était le premier signal à la Russie pour dire aux autorités russes que s'ils poursuivent sur cette voie, ils risquent encore plus de sanctions sur la base des statuts de cette organisation. [...] Dans tous les cas, si la Russie souhaite avoir le dialogue, elle peut continuer à l'avoir puisqu'elle est encore membre du Conseil de l'Europe, et que, même sans le droit de vote, les parlementaires russes sont toujours membre de l'Assemblée et ils peuvent, à ce titre, exprimer leurs opinions, présenter leurs positions et leurs représentations sur ce conflit. »²⁸

La diplomatie russe parle sans ambages du rôle de cette Assemblée qu'elle souhaite voir réduit à un simple rôle consultatif :

« L'Assemblée parlementaire n'a été créée que pour donner des conseils et des opinions aux Etats. [...] Quelle que soit la gravité des discussions au sein de cette assemblée, ce n'est pas une raison pour prendre des sanctions contre une délégation car celles-ci ne sont pas prévues dans son règlement. Les députés russes dans cette assemblée estiment qu'elle a, dans son monitoring, toujours une approche très politique, non équilibrée et non objective. »²⁹

Privés du droit de vote depuis janvier 2015, non seulement les dix-huit députés russes de l'APCE ne sont pas retournés siéger dans l'Assemblée, boycottant tous les travaux de l'hémicycle, mais la situation s'est récemment dégradée avec l'annonce, par la Russie le 30 juin 2017, d'une suspension totale de sa participation au budget du Conseil de l'Europe « jusqu'à la restauration totale des droits de la délégation russe »³⁰. La situation semble être dans une impasse et risque encore de se détériorer en fonction de l'évolution du conflit sur le terrain.

²⁷ Entretien avec M. Andreas Gross, *op. cit.*

²⁸ Entretien avec M. Mykola Tochytskyi le 30 septembre 2015 à l'ambassade d'Ukraine à Strasbourg.

²⁹ Entretien avec M. Viatcheslav Egorov, *op. cit.*

³⁰ http://lemonde.fr/europe/article/2017/06/30/la-russie-suspend-sa-participation-au-budget-du-conseil-de-l-europe_5153869_3214.html

Il est pourtant une autre institution du Conseil de l'Europe qui est, de prime abord, bien acceptée par la Russie comme par les autres Etats en conflits, la Géorgie et l'Ukraine. Il s'agit du Commissaire aux droits de l'homme.

Un rôle d'observation plutôt bien accepté sur le terrain : les enquêtes du Commissaire aux droits de l'homme.

Le Commissaire aux droits de l'homme est un organe créé en 1999, qui joue également un rôle important en tant de crises géopolitiques car, en théorie, il peut se rendre en permanence dans n'importe quel lieu de détention (prison, commissariat, centre de rétention...) de n'importe quel pays d'Europe. Il effectue son travail en lien avec les autorités locales et de très nombreuses ONG. Il est donc à cheval entre le politique et le juridique et établit de nombreux rapports par pays aussi bien de l'Est que de l'Ouest de l'Europe. En situation de crise, en Géorgie comme en Ukraine, c'est le seul organe international qui a pu se rendre sur les lieux de combats et qui a pu visiter les enclaves sécessionnistes.

Suite au conflit géorgien, le Commissaire aux droits de l'homme, M. Thomas Hammarberg, diplomate suédois et ancien secrétaire général d'*Amnesty International*, est le seul à avoir pu se rendre, du 22 au 29 août, dans toutes les zones où s'est déroulé le conflit, aussi bien en Ossétie du Sud en passant par le tunnel de Roki que dans les zones tampons adjacentes. Il a, lors de cette visite, joué le rôle de médiateur entre les autorités ossètes et géorgiennes qui ont permis l'échange d'une centaine de prisonniers. Cette visite et ce rôle de « médiateur de terrain » ont été rendus possible par le fait que le Commissaire revendique ne porter « aucun jugement politique sur la situation » et veiller « uniquement à ce que le respect des droits de l'homme soit garanti »³¹, posture qui lui permet de bénéficier de la confiance des Russes. Suite à cette visite, il rend son premier rapport le 8 septembre contenant six principes « visant à assurer une sécurité humanitaire de toute urgence » : le droit au retour des réfugiés, le droit à bénéficier du soin et d'une aide pour les victimes, le déminage des bombes à sous-munitions, la protection contre le non-droit, la protection des prisonniers de guerre, et la mise en place d'une présence internationale de surveillance de la protection des droits de l'homme. Ces six principes sont acceptés par toutes les parties en présence.

Il se rend de nouveau en Ossétie du Sud en septembre, puis en novembre 2008, pour vérifier l'application de ces principes sur le terrain en visitant cette fois l'Ossétie du Sud par la Géorgie. C'est donc le seul médiateur européen à pouvoir s'y rendre, puisque les observateurs de l'UE n'y ont pas accès. M. Kapyrin en explique les raisons :

« Le Commissaire a vraiment fait un grand travail. C'est le premier à visiter l'Ossétie du Sud depuis la Russie, à avoir procédé à un échange d'otages mais également de cadavres. Le Commissaire est ensuite revenu, par deux fois en Ossétie du Sud, depuis la Géorgie. Pourquoi les Ossètes le laissent-ils entrer ? Parce qu'il les respecte, il connaît leur valeur et leurs souffrances. Son premier rapport dit des choses vraies car il a fait un vrai travail d'enquête et c'est pour ça qu'il a été très critiqué par la Géorgie. »³²

Le Commissaire aux droits de l'homme apporte donc une sorte de « caution internationale » crédible pour les autorités russes et ossètes, sur la situation effective des droits de l'homme en Ossétie du Sud et sur les besoins humanitaires. Il est vrai que les réactions de la Géorgie sur le premier rapport du Commissaire ont été vives, comme le confirment les propos de M. Jgenti :

³¹ Rapport du Commissaire sur « La situation des droits de l'homme dans les régions touchées par le conflit en Ossétie du Sud », le 8 septembre 2008, p. 4.

³² Entretien avec M. Ygor Kapyrin, *op. cit.*

« Tout ce que le Commissaire a fait lors de ses deux visites a été bien accepté en Géorgie. Mais la première fois, les Russes ne lui ont pas donné la possibilité de voir les villages géorgiens en Ossétie, il n'était pas libre de ses mouvements et sa visite était très bien organisée par les Russes. Nous étions d'accord avec les principes qu'il a présenté, et nous avons réaffirmé que nous allions les respecter, mais nous voulions une deuxième vérification des faits énoncés, c'est pourquoi le Commissaire est revenu. Les Russes, qui sont restés à la mentalité soviétique qui n'accepte aucune critique, étaient alors furieux que le Commissaire revienne. »³³

En Ukraine, l'actuel Commissaire aux droits de l'homme, le letton Nils Muižnieks, est le seul représentant d'une organisation internationale à avoir pu se rendre et enquêter sur tout le territoire (y compris dans les zones qui échappent au contrôle du gouvernement en Crimée et dans l'Est) à cinq reprises depuis le début du conflit³⁴. Son second rapport est particulièrement critique sur la situation des minorités (Tatars) et des Ukrainiens qui ont refusé de prendre la citoyenneté russe en Crimée. Cet accès s'explique par le fait que les trois Commissaires européens aux droits de l'homme qui se sont succédés à ce poste ont toujours entretenu de bonnes relations avec la Russie. M. Egorov, diplomate russe, en explique la raison :

« Nous travaillons en permanence avec l'équipe du Commissaire, M. Muižnieks. Le premier Commissaire, M. Alvaro Gil-Roblès (1999-2006), a beaucoup visité la Russie et nous avons dès le début un très bon rapport avec lui. C'est à la fois une structure indépendante et une figure indépendante au sein du Conseil de l'Europe. Il a également beaucoup visité l'Ukraine. Son rôle est d'effectuer son travail sans pressions et sans politisations, de rester terre-à-terre avec la réalité et de se baser sur des faits réels et non politisés. Il doit en permanence se baser sur des résultats de terrain et c'est très difficile de rester indépendant, d'avoir une vision claire et neutre, avec tous les acteurs rencontrés et notamment les ONG. C'est ce qu'essaye de faire le commissaire avec ses rapports. »³⁵

Le Commissaire aux droits de l'homme est également apprécié par la diplomatie ukrainienne qui le trouve également objectif et indépendant, comme l'explique l'ambassadeur d'Ukraine à Strasbourg, M. Tochytskyi :

« M. Muižnieks a déjà été cinq fois en Ukraine, c'est le seul qui a visité la Crimée depuis l'annexion et il a aussi visité l'est de l'Ukraine et différentes autres régions. Il représente, en tant que Commissaire aux droits de l'homme, une opinion objective, prenant en considération que c'est dans son statut de pouvoir visiter tout Etat en toute indépendance. Ce ne sont pas toujours des choses plaisantes qu'il peut écrire sur le pouvoir ukrainien, mais mon gouvernement respecte les recommandations de ses rapports. »³⁶

D'après le député Andreas Gross, si le Commissaire européen aux droits de l'homme est aussi apprécié, c'est parce qu'« il sait être critique, mais il est à la fois franc, ouvert, conciliant et respectueux avec les autorités »³⁷. Il est vrai que le Commissaire a souvent des réactions plus nuancées et basées sur le dialogue que d'autres organes du Conseil de l'Europe, comme la Cour européenne des droits de l'homme, qui tranche toujours de façon binaire dans ses arrêts, en évaluant si oui ou non, il y a eu violation de la Convention européenne des droits de l'homme et sur quels articles.

³³ Entretien avec M. Mamouka Jgenti, *op. cit.*

³⁴ Il a notamment visité l'Ukraine trois fois en 2014 du 4 au 10 février ; du 7 au 12 septembre à Kiev, Moscou et Simféropol ; du 30 novembre au 5 décembre à Kiev et dans l'Est de l'Ukraine, puis du 29 juin au 3 juillet 2015 et du 21 au 25 mars 2016 à Kiev et dans différentes villes ukrainienne, notamment Donetsk.

³⁵ Entretien avec M. Viatcheslav Egorov, *op. cit.*

³⁶ Entretien avec M. Mykola Tochytskyi, *op. cit.*

³⁷ Entretien avec M. Andreas Gross, *op. cit.*

La difficulté à faire valoir la prééminence du droit sur la force militaire : le rôle de la Commission de Venise et de la Cour européenne des droits de l'homme.

La Commission européenne de la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de « Commission de Venise », est un organe consultatif du Conseil de l'Europe composée « d'experts indépendants éminents » qui joue un rôle d'assistance constitutionnelle et sur les questions électorales et référendaires. Initialement créée pour apporter une aide constitutionnelle aux Etats d'Europe centrale et orientale après la chute du Mur de Berlin, c'est rapidement devenu un organe chargé de procurer des conseils juridiques à tous ses Etats membres. Cette Commission joue un rôle discret mais très important dans les crises géopolitiques.

Dès l'annexion de la Crimée par la Russie suite au référendum d'autodétermination organisé par les autorités locales de la République de Crimée le 16 mars 2014 – où 95 % des votants se sont prononcés en faveur d'un rattachement à la Russie - le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a sollicité la Commission de Venise pour avoir son avis sur la légalité du referendum. Celle-ci a rapidement rendu un avis négatif³⁸ car allant à l'encontre de la constitution de l'Ukraine qui « affirme l'indivisibilité du pays et ne permet pas la tenue d'un référendum local sur la sécession » et que « la situation en Crimée n'a pas permis la tenue d'un référendum en conformité avec les normes démocratiques européennes ». Tous les autres organes du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres organisations internationales, s'appuient désormais sur cet avis juridique pour déclarer comme illégal le référendum et l'annexion de la Crimée.

La méthode consultative, appliquée généralement en toute discrétion est souvent indispensable, car toute constitution est l'expression même de la souveraineté d'un Etat. Les questions de droit constitutionnel sont donc généralement politiques et très sensibles, et la Commission de Venise communique peu sur ses contributions aux constitutions des Etats afin de ne pas apparaître, aux yeux de la population de ces Etats, comme voulant imposer des normes « de l'extérieur ». Pourtant, en période de crise géopolitique en Géorgie comme en Ukraine, le Conseil de l'Europe comme ses Etats membres enjoignent ces deux Etats à faire appel à l'expertise de la Commission de Venise pour l'adoption de nouvelles constitutions plus décentralisées. Et l'expertise européenne est ici perçue très positivement comme vecteur de démocratisation pour se différencier de la Russie, comme en témoigne la réaction de l'ambassadeur d'Ukraine à Strasbourg, M. Tochytskyi :

« Dès le début du conflit en Ukraine, le Conseil de l'Europe a préparé un plan d'action et de réaction rapide pour, avec tout le travail de la Commission de Venise, aider l'Ukraine à préparer une nouvelle constitution et y apporter des changements dans les domaines judiciaires, de la décentralisation, des questions du partage du pouvoir, dans le domaine social, dans le domaine de la protection des droits de ceux qui sont en prison, etc, et créer la base juridique, démocratique, qui permettra à la société ukrainienne de se développer en tant que société véritablement démocratique et européenne, capable même de séduire ceux qui sont partisans de la Russie en Ukraine. »³⁹

L'autre terrain judiciaire sur lequel s'affrontent la Fédération de Russie et la Géorgie est celui de la Cour européenne des droits de l'homme. Créée en 1959 et profondément réformée en 1998, c'est l'organe le plus connu du Conseil de l'Europe, chargé de rendre des jugements sur les violations par les États de la Convention européenne des droits de l'homme adoptée en 1950. Deux sortes de plaintes peuvent être adressées à la Cour : des plaintes individuelles ou des plaintes interétatiques. Les plaintes individuelles sont adressées à l'encontre de leur État par n'importe quel citoyen européen des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe.

³⁸ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)002-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)002-f)

³⁹ Entretien avec M. Mykola Tochytskyi, *op. cit.*

Ils n'ont la possibilité de porter plainte que lorsqu'ils ont épuisé tous les recours internes à l'État. Les plaintes interétatiques sont beaucoup plus rares. Il s'agit d'une plainte qu'un État adresse à la Cour à l'encontre d'un autre État pour violation de la Convention.

Depuis la création de la Cour, seule une vingtaine de plaintes interétatiques ont été déposées, ce qui contraste avec les dizaines de milliers de plaintes individuelles. Avant la crise géorgienne, la Cour n'a prononcé un arrêt que dans trois affaires interétatiques qui sont restées célèbres : Irlande c. Royaume-Uni (1978) ; Danemark c. Turquie (2000) et Chypre c. Turquie (2001). C'est par cette procédure que la Géorgie a décidé de régler ses comptes avec la Fédération de Russie, et ce, avant même la guerre des Cinq jours, puisqu'elle dépose une première plainte interétatique contre la Russie le 27 mars 2007⁴⁰. C'est la première fois que la Russie est attaquée en justice par un autre État, car même durant le conflit en Tchétchénie et malgré l'appel de plusieurs organisations internationales des droits de l'homme, aucun État n'avait osé traîner la Russie devant la Cour. Cette plainte se porte sur l'expulsion massive par la police russe de 2 380 Géorgiens de Russie accusés de vivre en situation irrégulière. Cette expulsion faisait suite à l'arrestation à Tbilissi de quatre officiers supérieurs russes condamnés pour espionnage militaire. La plainte géorgienne a aussitôt été qualifiée « d'acte inamical et nuisible pour les relations bilatérales »⁴¹ par la Russie et a participé à la dégradation des relations entre les deux États. Cette affaire a donné lieu à un arrêt de la Cour le 3 juillet 2014 concluant à six violations de la Convention européenne des droits de l'homme par la Russie, notamment l'existence d'une « politique coordonnée d'arrestation, de détention et d'expulsion de ressortissants géorgiens » constituant une « pratique administrative » allant à l'encontre de l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers.

Le 11 août 2008, en pleine guerre, le gouvernement géorgien demande à la Cour de prendre des mesures provisoires d'urgence en vue du dépôt d'une seconde plainte concernant cette fois le conflit. Il accuse la Russie de violer les articles 2 sur le droit à la vie et 3 sur l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants de la Convention. Le président de la Cour, M. Jean-Paul Costa, demande alors aux deux parties de présenter leurs informations sur la manière dont s'est déroulé le conflit. Pour la diplomatie russe, il est certain que cette plainte était prête bien avant la guerre des Cinq jours :

« Est-ce que vous croyez vraiment qu'une plainte interétatique de cette dimension n'était pas prête avant le 7 août si elle est déposée le 11 ? Elle n'est même pas complète aujourd'hui puisque seule une partie de la plainte a été déposée. Nous sommes absolument sûrs que cette plainte était envisagée par la Géorgie avant le déclenchement des hostilités. Il n'y a pas de plainte interétatique de notre part contre la Géorgie parce que ça n'aurait pas été raisonnable de suivre l'exemple géorgien. »⁴²

Si la Russie n'a pas porté plainte contre la Géorgie, plus de 3 000 citoyens sud-ossètes⁴³ ont, en revanche, porté des plaintes individuelles contre la Géorgie auprès de la Cour. Ce chiffre est impressionnant si on le ramène à la population totale de ce territoire peuplé seulement de 70 000 Ossètes. Pratiquement 5 % de la population est allée porter plainte. Pour la diplomatie géorgienne, il ne fait absolument aucun doute que ces plaintes émanent directement de Moscou :

« En Ossétie du Sud, il n'existe pas 3 000 personnes qui soient capables de déposer une plainte. Donc nous sommes bien conscients que 99 % de ces plaintes proviennent directement de Moscou. Nous aurions aussi pu faire la même chose que les Russes en encourageant des Géorgiens à porter plainte contre la Russie,

⁴⁰ Benjamin Quenelle, « La Géorgie traîne la Russie devant le tribunal de Strasbourg », *Le Courrier de Russie* du 3 avril 2007.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Entretien avec M. Ygor Kapyrin, *op. cit.*

⁴³ Gilbert Reilhac, « Près de 3 000 plaintes ossètes à Strasbourg contre la Géorgie », *Agence Reuters* du 10 octobre 2008.

mais nous préférons le faire au niveau de l'État, car se servir de la population, ça bloque le travail de la Cour qui est déjà submergée de requêtes individuelles. »⁴⁴

Face à cette accusation, la Russie ne nie pas aider les Ossètes à formuler leurs plaintes, mais elle renvoie la balle dans le camp géorgien par une belle formule de prétérition utilisée par M. Kapyrin, formule lourde de suspicions vis-à-vis du rôle des États-Unis dans les coulisses de cette bataille juridique :

« Les plaintes viennent peut-être de Moscou, mais elles évoquent la situation des violations de la Convention à l'encontre des Ossètes par les Géorgiens sur place, en Ossétie du Sud. Je pourrais tout aussi bien dire que la plainte interétatique de la Géorgie contre la Russie a été préparée aux États-Unis, mais je ne le dirais pas. »⁴⁵

De manière similaire, la crise géopolitique en Ukraine donne également lieu à de nombreuses saisies de la Cour par les différentes parties prenantes du conflit. Actuellement, pas moins de cinq requêtes interétatiques ont été introduites par l'Ukraine contre la Russie concernant les événements en Crimée et dans l'est de l'Ukraine depuis mars 2014 et sont en cours d'examen par la Cour. Outre les requêtes interétatiques, près de 3 700 requêtes individuelles manifestement liées aux événements en Crimée ou aux hostilités dans l'Est de l'Ukraine sont pendantes devant la Cour⁴⁶. Quoiqu'il en soit, les jugements de la Cour ne sont pas rendus avant plusieurs années, et cette bataille juridique est engagée sur du long terme. Le plus problématique pour le Conseil de l'Europe est d'arriver à contraindre la Russie, en cas de condamnation, à respecter les arrêts obligatoires rendus par la Cour. Pour la diplomatie ukrainienne, l'issue de cette bataille judiciaire pourrait être un départ définitif de la Russie :

« Si demain, le pouvoir politique de la Russie considère qu'ils n'ont plus rien à faire avec cette organisation, le Conseil de l'Europe, à cause d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme qui confirme que tout a été illégal et qu'ils doivent restituer la Crimée à l'Ukraine, arrêter la guerre et payer des sommes énormes pour les dédommagements, ils vont décider de ne pas exécuter ces décisions et de sortir de cette organisation. »⁴⁷

La Fédération de Russie pourrait-elle définitivement quitter le Conseil de l'Europe au risque de perdre son image internationale d'Etat européen partageant les valeurs et le « label démocratique » des autres Etats européens ? Pour le député suisse Andréas Gross, l'image internationale n'est plus un enjeu pour la Russie et cet avertissement est à prendre très au sérieux :

« Ça serait très grave pour les 144 millions de citoyens russes, car ils ont besoin de la Cour européenne des droits de l'homme. La structure juridique de la Russie accepte beaucoup plus la Cour comme référence que les politiciens russes qui rejettent le Conseil de l'Europe et ses valeurs. Ces menaces sont donc à prendre au sérieux car le prix du pétrole est plus important comme facteur pour eux que l'image internationale du pays. Et ceux qui y attachent une importance sont totalement minoritaires. »⁴⁸

La diplomatie russe n'exclut pas que la Russie sorte du Conseil de l'Europe, mais ça serait une décision qui, d'après elle, n'émanerait pas du gouvernement ni du chef de l'Etat, mais des députés russes, lassés des sanctions :

« La Russie pourrait effectivement quitter le Conseil de l'Europe si les parlementaires russes le décident. Il ne faut pas oublier qu'ils sont d'abord députés au sein de la Douma. S'ils arrivent à convaincre une majorité au sein de la Douma de quitter le Conseil de l'Europe en raison des sanctions, alors cela est

⁴⁴ Entretien avec M. Mamouka Jgenti, *op. cit.*

⁴⁵ Entretien avec M. Ygor Kapyrin, *op. cit.*

⁴⁶ http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Ukraine_fra.pdf

⁴⁷ Entretien avec M. Mykola Tochytskyi, *op. cit.*

⁴⁸ Entretien avec M. Andreas Gross, *op. cit.*

tout-à-fait possible. [...] Sans la Fédération de Russie, le Conseil de l'Europe perdrait de son sens d'existence et de sa raison d'être. »⁴⁹

Même s'il est difficile d'imaginer que les députés russes prennent cette initiative sans l'assentiment du président et du gouvernement russe, cette perspective, de moins en moins fantaisiste au regard de la situation géopolitique depuis les crises géorgienne et ukrainienne et de leurs répercussions au sein du Conseil de l'Europe, serait un signe supplémentaire de refroidissement des relations entre la Russie et l'Europe occidentale.

Conclusion :

Les crises géopolitiques à l'Est de l'Europe, qui se sont manifestées par deux guerres ouvertes de relativement courte durée mais aux lourdes conséquences en Géorgie, puis en Ukraine, ont eu de fortes et profondes répercussions sur l'organisation paneuropéenne du Conseil de l'Europe à Strasbourg, située à plusieurs milliers de kilomètres des zones de conflits. Cette institution, chargée de maintenir la paix au sein de ses Etats membres par la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, a connu en six années d'intervalle deux crises majeures touchant à différents niveaux toutes ses instances qui ont, chacune, tenté d'apporter des solutions politiques, diplomatiques ou juridiques pour endiguer ces crises.

Le Conseil de l'Europe se heurte au plus puissant – militairement – de ses Etats membres, la Fédération de Russie, qui, après avoir privilégié le rapport de force militaire au droit international dans son ancien « pré carré » soviétique, privilégie le rapport de force au sein des instances exécutives – et en premier lieu, le Comité des Ministres – aux détriments de l'instance parlementaire et de la Cour européenne des droits de l'homme, qu'elle juge politisées et non impartiales. Les autorités russes cherchent à faire pression sur cette organisation pour qu'elle redevienne telle qu'elle a été conçue initialement par ses membres fondateurs en 1949 : une organisation exclusivement intergouvernementale aux compétences très étendues. Et elles souhaitent forcer la volonté des quarante-six autres Etats membres pour élargir les compétences du Conseil de l'Europe à d'autres domaines que les droits de l'homme *stricto sensu*, pour mieux les diluer, par exemple, dans la lutte contre le terrorisme.

A contrario, les principaux Etats touchés par ces crises, la Géorgie et l'Ukraine, cherchent logiquement au sein du Conseil de l'Europe à faire valoir le droit international face à la force, le *soft power* en réponse au *hard power*. Leur priorité est d'utiliser les moyens de cette organisation pour établir la base juridique permettant de contrer la légalité du point de vue du droit international des déclarations d'indépendance unilatérales (Abkhazie et Ossétie du Sud) ou de l'annexion de la Crimée. Ces pays exercent un lobbying permanent sur le Conseil de l'Europe pour qu'il ne perde pas ces conflits de l'agenda et maintienne une pression constante.

⁴⁹ Entretien avec M. Viatcheslav Egorov, *op. cit.*

Bibliographie :

COURCELLE Thibault, « Les institutions européennes confrontées à la définition des limites de l'Europe pour leurs propres frontières », in Vayssière B. (sous la dir.), *Penser les frontières européennes au XXIe siècle. Réflexion croisée des sciences sociales*, Bruxelles, Peter Lang, 2015, p. 55 à 72.

COURCELLE Thibault, « L'Europe, la Géorgie et la gestion de la crise d'août 2008 », *Revue arménienne des questions contemporaines*, n°9, décembre 2008, p. 73 à 103.

DAUBENTON Annie, « Ukraine : les euro-déterminés ou comment l'idée européenne devient une idée nationale », in. RUPNIK Jacques (Dir.), *Géopolitique de la démocratisation. L'Europe et ses voisinages*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 105 à 133.

GERMAN T. C. et BLOCH B., « Le conflit en Ossétie du Sud : la Géorgie contre la Russie », *Revue Politique étrangère*, n° 1, 2006, pp. 51-64.

HUBER Denis, *Une décennie pour l'Histoire : le Conseil de l'Europe 1989 – 1999*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1999, 314 p.

Entretiens :

M. EGOROV Viatcheslav, représentant permanent adjoint de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe, et M. TARASOV Alexander, diplomate et conseiller au Consulat de Russie, entretien réalisé le 01.10.2015.

M. GROSS Andreas, Député suisse, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de 1995 à 2015, président du groupe socialiste de l'APCE de 2007 à 2015, rapporteur de suivi sur la Russie et observateur des élections en Russie et en Ukraine, entretien réalisé le 02.10.2015.

M. JGENTI Mamouka, représentant permanent adjoint de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe, entretien réalisé le 29.10.2008.

M. KAPYRIN Igor, représentant permanent adjoint de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe, entretien réalisé le 30.10.2008.

M. TOCHYTSKYI Mykola, Ambassadeur et représentant permanent de l'Ukraine auprès du Conseil de l'Europe, entretien réalisé le 30.09.2015.

M. VOLODIN Ivan, Représentant permanent adjoint de la Russie auprès du Conseil de l'Europe, spécialiste des affaires juridiques, entretien réalisé le 25.10.2005.