

« Le langage du droit communique avec la langue française commune. Il existe certains mots-charnières qui font la jonction entre l'un et l'autre »¹. Le terme « suivi » compte au nombre de ces mots-charnières. Il a fait irruption dans la dialectique juridique à une époque relativement récente. Il s'est imposé à la fois en droit international², en droit de l'Union européenne³ et en droit interne⁴.

Le mot a connu un succès flagrant au sein du Conseil de l'Europe. Dans cette enceinte, il est utilisé pour désigner des procédures non contentieuses ayant pour finalité d'assurer la mise en œuvre du droit, et notamment du droit européen des droits de l'homme. La notion est mobilisée par exemple à propos de la surveillance, par le Comité des Ministres, de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 46 § 2 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH)⁵, du dispositif de visites établi par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants (CEPT), ou encore des mécanismes de surveillance sur rapport établis par la Charte sociale européenne, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ou la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains⁶. Elle est encore sollicitée au sujet de la vérification, par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, du respect des obligations incombant aux Etats en tant que membres de l'Organisation.

Ces mécanismes s'inscrivent dans le contexte des efforts déployés au cours des dernières années pour assurer une mise en œuvre effective⁷ des normes

¹ VILLEY, M., « Préface », *Le langage du droit*, APD, 1974, t. 19, p. 2.

² Cf. RUIZ FABRI, H. et al. (dir.), *L'effectivité des organisations internationales, Mécanismes de suivi et de contrôle*, Société hellénique pour le droit international et les relations internationales, Société française pour le droit international, Journées franco-helléniques, 7-8 mai 1999, Ant. N. Sakkoulas / Pedone, Athènes / Paris, 2000, 338 p.

³ Pour un exemple, cf. Règlement (CE) n° 789/2009 du 28 août 2009 modifiant le Règlement (CE) n° 1266/2007 en ce qui concerne la protection contre les attaques des vecteurs et les exigences minimales applicables aux programmes de suivi et de surveillance de la fièvre catarrhale du mouton, JO n° L 227 du 29 août 2009, pp. 3-6.

⁴ A titre d'illustration, cf. Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006, relative à la sécurité et au développement des transports, version consolidée du 6 juillet 2008, JO n° 5 du 6 janvier 2006, p. 217, spéc. art. 1.

⁵ Aux termes de l'article 46 § 2 de la Convention (STCE n° 5), « [l']arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution ».

⁶ CEPT, STCE n° 126, adoptée en 1987 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1989 ; Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STCE n° 157, adoptée le 1^{er} février 1995 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1998 ; Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, STCE n° 197, ouverte à la signature le 16 mai 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} février 2008. La Charte sociale européenne désigne deux instruments distincts, la Charte sociale, adoptée le 18 octobre 1961 et entrée en vigueur le 26 février 1965 (STCE n° 35), et la Charte sociale révisée, ouverte à la signature le 3 mai 1996 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999 (STCE n° 163). Le dispositif d'examen des rapports nationaux est identique quelque soit le texte considéré. Sauf précision contraire, l'expression « Charte sociale européenne » sera utilisée pour désigner la version la plus récente de ce texte.

⁷ L'effectivité peut être définie comme le « [c]aractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement ». Cf. CORNU, G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 8^e éd., 2007, p. 345.

INTRODUCTION

internationales, en multipliant les mécanismes institutionnalisés de contrôle non contentieux⁸. A ce titre, les procédures de suivi sont propices à l'exploration des modalités actuelles d'organisation du contrôle international.

De prime abord, leur foisonnement au sein du Conseil de l'Europe n'étonne guère car les organisations internationales constituent le cadre privilégié de l'essor du contrôle international non contentieux. Celui-ci a même tendance à se développer davantage dans les organisations régionales car « [l]e souci d'effectivité [des normes internationales] s'exprime de façon d'autant plus forte que les relations entre Etats sont étroites »⁹. Mais à y regarder de plus près, le développement du suivi au sein du Conseil de l'Europe interpelle en ce qu'il s'opère en particulier dans le domaine des droits de l'homme. En cette matière, les mécanismes qualifiés de suivi s'ajoutent au contrôle juridictionnel exercé par la Cour européenne des droits de l'homme. Or, il est tout à fait surprenant de constater qu'une Organisation qui se distingue par le contrôle juridictionnel qu'elle est parvenue à mettre en place ait investi massivement dans une myriade de procédures non contentieuses, qualifiées de « suivi ». Ce paradoxe explique que le suivi au sein du Conseil de l'Europe ait été choisi comme domaine de l'analyse (Section 1) et que le suivi du respect des droits de l'homme ait été retenu comme objet de l'analyse (Section 2).

SECTION 1 - LE SUIVI AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE COMME DOMAINE D'ANALYSE

La doctrine explore de longue date les modalités d'exercice du contrôle international¹⁰, ce qui rend *a priori* inutile toute recherche dans ce domaine. Pourtant, la matière semble affectée par une innovation sémantique qui consiste en l'émergence de la notion relativement nouvelle de « suivi ». Cette notion demeure mystérieuse car elle n'a pas véritablement attisé la curiosité de la

⁸ Cf. IMPERIALI, C., « Introduction générale. Le contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales », in IMPERIALI, C. (dir.), *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Economica, Paris, 1998, p. 7 : l'auteur explique que le contrôle de l'application est désormais au cœur des traités ; même si la question de l'effectivité des traités « n'est pas nouvelle en droit international ; elle se trouve [...] réactivée dans des domaines précis : contrôle des armements, protection des droits de l'homme... » ; DUPUY, P.-M., KERBRAT, Y., *Droit international public*, Dalloz, Paris, 10^e éd., 2010, p. 585, par. 515 : « le contrôle non-contentieux de l'application des obligations internationales des Etats est un phénomène en voie d'expansion ».

⁹ KLEIN, P., « Les mécanismes de contrôle des engagements des Etats parties aux conventions du Conseil de l'Europe », *Revue de droit de l'ULB*, 2000, p. 203.

¹⁰ Cf. notamment KAASIK, N., *Le contrôle en droit international*, Pedone, Paris, 1933, 398 p. ; BERTHOUD, P., *Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives*, thèse, Université de Genève, Imprimeries de Saint-Gervais S.A., Genève, 1946, 359 p. ; KOPELMANAS, L., « Le contrôle international », *RCADI* 1950-II, t. 77, pp. 59-149 ; MERLE, M., « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres », *AFDI*, 1959, pp. 411-431 ; COUSSIRAT-COUSTERE, V., *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats*, thèse, dact., Paris II, dir. Suzanne Bastid, 1979, 635 p. ; CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *RCADI* 1983-IV, t. 182, pp. 143-245.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

doctrine, laquelle préfère généralement le qualificatif plus classique de « contrôle non contentieux »¹¹.

Mais le choix de s'intéresser à cette notion ouvre diverses voies. Il convient dès lors de justifier le choix du Conseil de l'Europe comme échelle d'investigation, ce qui nécessite de replacer la notion dans le contexte historique et géographique de son émergence (I). Il est également indispensable de s'efforcer de proposer une définition de la notion de « suivi », ce qui se révèle d'une complexité désarmante compte tenu du fait que celle-ci est résolument rétive à la systématisation (II). Il deviendra alors possible d'identifier les procédures qui, au sein du Conseil de l'Europe, méritent pleinement le qualificatif de « suivi » (III).

I. L'ÉMERGENCE DE LA NOTION DE « SUIVI »

La notion de suivi n'est pas spécifique au vocable du Conseil de l'Europe. Elle a d'ailleurs éclos en dehors de cette organisation internationale (A). Elle présente néanmoins un intérêt particulier dans cette enceinte, au sein de laquelle elle s'est largement épanouie (B).

A. L'éclosion du « suivi » en dehors du Conseil de l'Europe

« L'application effective des obligations internationales contractées par les Etats est depuis longtemps considérée comme l'une des questions les plus importantes qui se posent dans le cadre de la mise en œuvre du droit international public »¹². Il n'est donc pas étonnant que les mécanismes visant à assurer la mise en œuvre des normes internationales se soient multipliés depuis la fin du XIX^e siècle, en particulier dans les domaines des droits de l'homme, de l'environnement, du désarmement ou encore dans le domaine du droit de la mer ou du droit international économique. Sont ainsi apparues diverses procédures qui, faute de mieux, ont été qualifiées, par la négative, de contrôle non contentieux.

Mais progressivement, les institutions internationales et la doctrine ont pris conscience du fait que cette qualification n'est pas pleinement satisfaisante car elle témoigne de ce que les procédures en cause ne sont pas, plutôt que de renseigner précisément sur leur nature. C'est pourquoi des termes plus évocateurs ont été recherchés. Les anglophones se sont rapidement appropriés le terme de « monitoring »¹³, ou encore la notion de « compliance-control » qui est

¹¹ L'étude de Mme. Weber est tout à fait significative à cet égard. Cf. WEBER, A., *Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l'homme*, thèse, Strasbourg et Genève, dir. Patrick Wachsmann et Giorgio Malinverni, Publications de la Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH), Série n° 12, Pedone, Paris, 2008, 411 p.

¹² KLEIN, P., « Les mécanismes de contrôle des engagements des Etats parties aux Conventions du Conseil de l'Europe », *op. cit.*, p. 203.

¹³ Cf., parmi bien d'autres, OETER, S., « Inspection in International Law. Monitoring compliance and the problem of implementation of international law », *NYIL*, 1997, vol. 28, pp. 101-169 ; KLEIN, E. (ed.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, Human Rights Centre of the University of Postdam, Colloque de Postdam, 22-23 novembre 1996, Berlin Verlag, Arno Spitz GmbH, 1998, 205 p. ;

INTRODUCTION

utilisée en particulier pour désigner les procédures visant à assurer la mise en œuvre des traités conclus dans le domaine de l'environnement¹⁴. Dans la langue française, le mot « suivi » s'est progressivement imposé.

Il semblerait que la pratique de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) - devenue l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) - ait été à l'origine de l'usage de ce terme pour désigner des dispositifs visant à évaluer la mise en œuvre des divers engagements souscrits dans ce cadre. Antérieurement à 1989, le « suivi » des engagements se résumait à des réunions sur les Suites ou réunions de suivi, connues ultérieurement sous le nom de réunions ou conférences d'examen. A ces rencontres se sont ajoutés des procédés propres à la dimension humaine. En 1989, le Document de clôture de Vienne a établi le mécanisme de la dimension humaine, qui a été complété à la Réunion de Moscou en 1991. En 1990 a été créé le Bureau des élections libres, qui est devenu le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) en 1992. La même année a été institué le Haut Commissariat pour les minorités nationales et il a été décidé d'organiser des réunions spécifiques sur la mise en œuvre des engagements de la dimension humaine¹⁵.

Le terme « suivi » a par la suite été banalisé. Il est aujourd'hui mobilisé dans des domaines tellement divers qu'il est impossible d'en dresser une liste exhaustive. A titre d'illustration, il est employé en droit international économique, à propos de la surveillance exercée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international¹⁶. Dans le domaine de l'environnement, il est utilisé à propos des mécanismes conventionnels chargés de superviser la mise en œuvre des engagements souscrits par les Etats¹⁷. Le terme est aussi sollicité à l'échelle de l'Organisation des Nations Unies, par exemple au sujet de l'activité

ALSTON, P., CRAWFORD, J. (eds.), *The future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, 563 p.

¹⁴ Cf. par exemple MARAUHN, T., « Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations », *Heidelberg Journal of International Law*, 1996, vol. 56, pp. 696-731 ; EHRMANN, M., « Procedures of Compliance Control in International Environmental Treaties », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2002, n° 13, pp. 377-443.

¹⁵ A propos des réunions sur les suites, cf. notamment GHEBALI, V.-Y., *La diplomatie de la détente : la CSCE, 1973-1989*, Bruylant, coll. « Organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, 1989, spéc. pp. 20-37 ; GHEBALI, V.-Y., *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, Bruylant, coll. « Organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, 1996, spéc. pp. 48-54. A propos des mécanismes de Vienne et de Moscou, cf. notamment GHEBALI, V.-Y., *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996, ibid.*, pp. 463-472. Au sujet du suivi assuré par l'OSCE en général, cf. *Méthodologie de mise en œuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE*, Recueil des documents de la réunion conjointe du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Strasbourg, 10 mars 1997, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, spéc. pp. 43-49, 57-67.

¹⁶ Cf. SOREL, J.-M., « La puissance normative des mesures de suivi au sein du FMI et de la Banque Mondiale », in RUIZ FABRI, H. et al. (dir.), *L'effectivité des organisations internationales, Mécanismes de suivi et de contrôle, op. cit.*, pp. 197-212.

¹⁷ Cf. par exemple MALJEAN-DUBOIS, S., RICHARD, V., « Mécanismes internationaux de suivi et de mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement », in *Idées pour le débat*, IDDRI, 2004, n° 9, 55 p. ; URBINATI, S., *Les mécanismes de contrôle et de suivi dans les conventions internationales de protection de l'environnement*, thèse dact., Paris, dir. Brigitte Stern, Tullio Scovazzi et Tullio Treves, 2008, 452 p.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

des Comités de sanctions chargés de veiller au respect des sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité au titre de l'article 41 de la Charte des Nations Unies, ou encore au sujet du contrôle non contentieux exercé par les organes conventionnels de protection des droits de l'homme¹⁸. Mais la notion de « suivi » s'est essentiellement épanouie dans l'enceinte du Conseil de l'Europe, ce qui constitue l'une des raisons pour lesquelles cette organisation a été choisie comme échelle d'analyse.

B. L'épanouissement du « suivi » au sein du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a connu un profond bouleversement depuis la fin de la Guerre Froide. L'accroissement exponentiel du nombre de ses membres en est la manifestation la plus visible¹⁹. Cette évolution quantitative s'est doublée d'une évolution qualitative, qui est le signe de la volonté d'accroître l'effectivité des normes générées au sein de l'Organisation au moyen de la prolifération des mécanismes de surveillance.

Avant les années 1990, la grande majorité des traités élaborés sous les auspices du Conseil de l'Europe ne contenait aucune disposition en matière de contrôle. Par conséquent, le contrôle de droit commun en droit international, c'est-à-dire le contrôle diplomatique exercé unilatéralement par les Etats à l'égard de leurs co-contractants, constituait bien souvent l'unique modalité de surveillance internationale²⁰. Peu de matières échappaient à ce constat. Tel était le cas par exemple des domaines couverts par la Charte sociale européenne et la CEDH, dont la mise en œuvre était en partie confiée à des organes tiers par rapports aux Etats.

Le choix d'un élargissement massif aux Etats d'Europe centrale et orientale multipliait les risques de méconnaissance des normes défendues par l'Organisation et menaçait par la même sa crédibilité. Cela a incité le Conseil de l'Europe à chercher les moyens de garantir l'application effective de l'ensemble des obligations contractées par les Etats en son sein²¹. Aussi, l'Organisation a-t-elle opté pour une multiplication des mécanismes de surveillance. Cette évolution s'est accompagnée d'un glissement sémantique. Alors que les mécanismes les plus anciens, tels que ceux institués par la CEDH et la Charte sociale européenne, étaient aisément qualifiés de « contrôle »,

¹⁸ Cf. respectivement STERN, B., « Conclusions », in RUIZ FABRI, H. et al. (dir.), *L'effectivité des organisations internationales, Mécanismes de suivi et de contrôle*, op. cit., pp. 113-114 et, dans le même ouvrage, DECAUX, E., « Coordination et suivi dans le système de protection des droits de l'homme des Nations Unies », spéc. pp. 234-235, 237.

¹⁹ Avant 1990 l'Organisation a intégré en son sein treize Etats ; elle en a accueilli vingt-quatre depuis lors.

²⁰ Cf. Monitor/Inf (99) 2, 26 février 1999, Procédures de suivi des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe : vue d'ensemble, par. 33.

²¹ Les chefs d'Etat et de gouvernement réunis lors du premier Sommet de Vienne en octobre 1993 se disaient « résolu d'assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les Etats membres ». A l'occasion du deuxième Sommet de Strasbourg d'octobre 1997, ils réaffirmaient leur volonté de « veiller au respect des engagements pris par les Etats membres » et marquaient leur « détermination à ce que [l]es normes [en matière de droits de l'homme] et les [les] conventions [conclues sous les auspices du Conseil de l'Europe] soient pleinement mises en œuvre ».

INTRODUCTION

les procédures établies à compter de la fin des années 1980 sont généralement désignées à l'aide de la notion de « suivi ». Dans un premier temps, cette notion a été employée avec parcimonie. Elle s'est d'abord imposée dans le vocabulaire de l'Assemblée parlementaire. En 1993, celle-ci a chargé sa commission des questions juridiques « de lui faire rapport, lorsque des problèmes se présentent, sur la situation des droits de l'homme dans les Etats membres »²². La même année, elle a habilité cette dernière commission ainsi que la commission des questions politiques à « veiller de près au respect des engagements pris par les autorités des nouveaux Etats membres » au moment de leur adhésion à l'Organisation²³. Mais ce n'est qu'en 1994 que l'Assemblée qualifie la procédure mise en place de « procédure de suivi »²⁴. Le terme est repris en 1997, lorsque l'Assemblée parlementaire crée une Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres, appelée Commission de suivi²⁵. Pour sa part, le Comité des Ministres a adopté en 1994 une Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres dans laquelle il évoque « le besoin de faciliter la mise en conformité avec les engagements pris par un suivi politique »²⁶. Désormais, le terme de « suivi » paraît être parfaitement assumé puisqu'il est employé à la fois dans la Déclaration finale adoptée à l'issue du troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est déroulé à Vienne en mai 2005, dans les Conventions récentes²⁷ et dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²⁸.

Ce bref aperçu historique permet de constater que le Conseil de l'Europe constitue un champ fertile d'analyse des mécanismes de suivi pour au moins deux raisons intimement liées. D'une part, il montre qu'à la différence d'autres organisations internationales, le Conseil de l'Europe connaît un enchevêtrement des contrôles : il présente la particularité de mettre côte à côte un contrôle exercé unilatéralement par les Etats et un contrôle juridictionnel – tous deux établis de longue date –, mais aussi plusieurs procédures nouvelles de « suivi ». D'autre part, il fait apparaître que l'élargissement de l'Organisation s'est accompagné d'une période d'approfondissement où le suivi de l'application des normes

²² Directive n° 485 (1993), 3 février 1993, relative à la politique générale du Conseil de l'Europe, par. 2.

²³ Directive n° 488 (1993), 29 juin 1993, relative au respect des engagements pris par les nouveaux Etats membres, par. 3.

²⁴ Résolution 1031 (1994), 14 avril 1994, relative au respect des engagements pris par les Etats membres au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe, par. 6.

²⁵ Cf. Résolution 1115 (1997), 29 janvier 1997, sur la création d'une Commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi).

²⁶ Decl-10.11.1994, Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 1994, lors de sa 95^e session, préambule.

²⁷ Pour un exemple, cf. Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, STE n° 201, adoptée le 25 octobre 2007 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010, spéc. article 1 § 2 et Chapitre X ; Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, STE n° 210, adoptée le 11 mai 2011, Chapitre IX.

²⁸ Cf. CourEDH, 12 avril 2005, *Chamaiev et al. c. Géorgie et Russie*, req. n° 36378/02, Rec. 2005-III, par. 364.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

émerge comme une priorité majeure²⁹, comme « un véritable enjeu »³⁰ pour l'Organisation. Cela laisse penser que le contrôle juridictionnel assumé par la Cour européenne et le contrôle exercé unilatéralement par les Etats n'ont pas été jugés suffisants pour assurer l'effectivité des normes promues par l'Organisation. Se profile dès lors un débat plus profond sur les mérites respectifs des différents mécanismes de contrôle international.

Cependant, cet aperçu historique n'explique pas la raison pour laquelle les procédures les plus récentes sont qualifiées de « suivi » et non pas de « contrôle non contentieux ». L'un des intérêts de la recherche est alors de déterminer si ce changement sémantique a un sens, l'enjeu étant de préserver la scientificité des instruments théoriques utilisés pour l'analyse juridique. Mais l'entreprise n'est pas aisée car la notion de « suivi » n'a fait l'objet d'aucune étude spécifique. Certes, de nombreuses études ont été consacrées aux procédures qualifiées comme telles. Toutefois, l'intérêt doctrinal s'est porté sur leurs modalités concrètes de fonctionnement, au détriment d'une analyse de la notion de « suivi » en elle-même³¹. Tout se passe comme si l'immixtion du terme dans le langage juridique n'emportait aucune conséquence particulière, ou encore comme si la notion ne se prêtait pas à la théorisation. D'ailleurs, les rares auteurs qui ont cherché à en approcher le sens ont souligné que « le terme "suivi" a été inventé pour éviter l'usage des termes juridiques dont le sens est mieux défini » et que « [l]e but, ou peut-être la fonction, de ce terme est en grande partie d'éviter la précision juridique »³². Ainsi, cette notion se présente comme une notion fuyante, chargée d'ambiguïtés et rétive à la systématisation.

II. LE « SUIVI », UNE NOTION RÉTIVE À LA SYSTÉMATISATION

La notion de « suivi » est affectée par un amalgame sémantique, qui se traduit par son assimilation fréquente à des notions voisines. Cette confusion est flagrante dans la pratique du Conseil de l'Europe. Le terme « suivi » s'est imposé au terme d'une phase, qui n'est peut-être pas tout à fait achevée, au cours de laquelle les instances de l'Organisation utilisaient, tour à tour et parfois dans le même document³³, les termes de « suivi », de « monitoring », de « monitoring »

²⁹ KLEIN, P., « Les mécanismes de contrôle des engagements des Etats parties aux Conventions du Conseil de l'Europe », *op. cit.*, p. 204.

³⁰ KLEBES, H., CHATZIVASSILIOU, D., « Problèmes d'ordre constitutionnel dans le processus d'adhésion d'Etats de l'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe », Communication au 3^e Congrès français de droit constitutionnel, Dijon, 13-15 juin 1996, *RUDH*, 1996, vol. 8, n° 8-9, p. 284.

³¹ Les écrits doctrinaux proposant une analyse de la notion même de « suivi » sont rares. Cf. RUIZ FABRI, H. et al. (dir.), *L'effectivité des organisations internationales, Mécanismes de suivi et de contrôle*, *op. cit.*, spéc. pp. 9, 111-113, 223-224 ; BENOÎT-ROHMER, F., KLEBES, H., *Le droit du Conseil de l'Europe, Vers un espace juridique paneuropéen*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, p. 119.

³² FATOUROS, A. A., « Conclusions », in RUIZ FABRI, H. et al. (dir.), *ibid.*, p. 224.

³³ Cf. CM (98) 178, 20 octobre 1998, Rapport final du Comité des Sages au Comité des Ministres, par. 12 : le Comité des Sages se réfère indistinctement aux mécanismes « de suivi et de contrôle » (par. 12 et 69) ou « de contrôle ou de suivi » (par. 69), aux « procédures de suivi et de monitoring » (par. 14), au « suivi des engagements » (par. 47 et 58) et au « suivi » (par. 14, 58, 62, 70, 71, 73).

INTRODUCTION

ou encore les expression « contrôle des engagements », « mécanismes de contrôle statutaires et conventionnels », « procédure de contrôle et de suivi »³⁴, sans préciser pour autant si l'hétérogénéité du vocabulaire est le reflet d'une diversité des objets désignés ou si, au contraire, elle n'est qu'un écran derrière lequel se dissimule un objet unique.

Ces variations terminologiques laissent apparaître que le succès actuel du mot « suivi » recèle des incertitudes qui, au-delà du sens même du terme, portent sur l'autonomie de la notion de « suivi » par rapport à des notions voisines plus traditionnelles. Dans la mesure où « définir c'est [...] délimiter, c'est-à-dire séparer ; c'est situer et opposer pour "individualiser" »³⁵, toute ébauche de définition de la notion de « suivi » (B) doit être précédée d'une analyse des notions voisines (A).

A. Les notions voisines de celle de « suivi »

La notion de « suivi » se confond aisément avec la notion classique de « contrôle », ainsi qu'avec la notion anglophone, plus récente et plus opérationnelle, de « monitoring ». Elle pourrait aussi être assimilée à des techniques d'établissement des faits, telles que l'inspection ou l'enquête. Mais au-delà du fait qu'un tel amalgame ne se remarque pas dans la pratique du Conseil de l'Europe³⁶, il faut relever qu'il renvoie à la distinction à établir éventuellement entre le suivi, le contrôle et le *monitoring* car l'établissement des faits est absorbé dans l'opération de contrôle ou de *monitoring*. Cela incite à penser qu'une étude de la signification des termes de « contrôle » (1) et de

Le Comité des Sages a été établi à la suite du deuxième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, qui s'est déroulé à Strasbourg les 10 et 11 octobre 1997, afin de formuler des propositions de réforme du Conseil de l'Europe.

³⁴ A titre d'illustration, cf. respectivement Déclaration adoptée à l'issue du troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, Varsovie, 16-17 mai 2005, par. 5 (« suivi ») ; CM (94) 78, 27 avril 1994, Le Conseil de l'Europe dans la nouvelle Europe, Document de réflexion du Secrétaire Général sur l'évolution de l'Organisation et sur les incidences d'une poursuite de l'élargissement, en particulier une adhésion de la Fédération de Russie, p. 4 (« monitoring ») ; CM (2006) 203, 15 novembre 2006, Rapport du groupe des Sages au Comité des Ministres, par. 11 (« monitoring ») ; CM (96) 98 (restricted), 12 juillet 1996, Contrôle des engagements contractés par les Etats membres ; Decl-20.04.1995, Modalités de mise en œuvre de la Déclaration du 10 novembre 1994 sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe, adoptées par le Comité des Ministres le 20 avril 1995, lors de la 535^e réunion des Délégués des Ministres (« mécanismes de contrôle statutaires et conventionnels ») ; Recommandation 1354 (1998), 28 janvier 1998, Avenir de la Charte sociale européenne, par. 22 (« procédures de contrôle et de suivi »).

³⁵ EISENMANN, C., « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », in *La logique du droit*, APD, 1966, t. 11, p. 30.

³⁶ La question pourrait se poser pour ce qui concerne l'OSCE. Il semblerait qu'au sein de cette organisation, l'expression anglophone « fact-finding », désignant l'établissement des faits, « has a slightly different meaning to that in international law. In the CSCE fact-finding may also encompass the giving of advice or recommendations sometimes, which is alien to the traditional concept of fact-finding ». Cf. BLOED, A., « Monitoring the CSCE human dimension : in search of its effectiveness », in BLOED, A. et al. (eds.), *Monitoring Human Rights in Europe, Comparing International Procedures and Mechanisms*, The International Helsinki Federation for Human Rights, Martinus Nijhoff, Dordrecht / Boston / London, 1993, p. 84.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

« monitoring » (2) suffit pour dégager des indices utiles en vue d'une ébauche de définition, au moins par exclusion, de la notion de « suivi ».

1. La notion de « contrôle »

L'analyse de la notion de « contrôle » est indispensable pour approcher le sens du mot « suivi ». Mais toute tentative visant à appréhender le « contrôle » en droit international conduit à sombrer dans les méandres d'une matière marquée par l'attrait des analogies hasardeuses avec le contrôle tel qu'il s'opère dans l'ordre juridique interne. La tentation de la transposition des solutions éprouvées en droit interne est présente aussi bien sur le terrain de la définition du contrôle (a) que sous l'angle de la typologie des modalités de contrôle (b).

a) La définition du terme « contrôle »

Les contributions doctrinales consacrées à l'étude du contrôle s'accordent sur la difficulté de définir ce terme. Il en est ainsi en droit interne³⁷ tout autant qu'en droit international³⁸. L'incertitude sémantique résulte du caractère polysémique du terme³⁹ et de l'absence d'homogénéité de la notion selon qu'elle est envisagée sous l'angle du droit interne ou du droit international.

La polysémie du terme résulte de deux facteurs. Elle découle d'une part de la nature variable de l'opération qu'il sert à qualifier. L'emploi du mot « contrôle » se justifie dès lors qu'il y a « un rapprochement comparatif de deux termes dont l'un est apprécié par référence à l'autre [...], quelle que soit la nature de la norme »⁴⁰. Il s'ensuit que l'acte de contrôle peut reposer sur des normes juridiques ou extra-juridiques, ce qui permet d'opérer deux distinctions majeures. La première oppose le contrôle de légalité ou de régularité, qui « suppose une norme préétablie dont le respect est obligatoire pour ceux qui en sont les destinataires »⁴¹, au contrôle d'opportunité dont la base de référence n'est pas prédéfinie. Selon un autre angle de vue, le terme « contrôle » peut être entendu dans un sens juridique ou dans un sens qui le rattache à la science administrative

³⁷ Cf. notamment LESCUYER, G., *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, LGDJ, Paris, 1962, p. 34 : « [i] est peu de mots dans la langue du droit français contemporain dont le sens soit aussi vague que celui de "contrôle" » ; GRANDGUILLAUME, N., *Théorie générale du contrôle*, Economica, Paris, 1994, p. 1 : « [p]ersonne ne sait très bien ce qu'est le contrôle ».

³⁸ Cf. entre autres KOPELMANAS, L., « Le contrôle international », *op. cit.*, p. 63 : l'« une des premières difficultés du problème du contrôle international réside dans l'imprécision terminologique que l'on constate à son égard, aussi bien dans les discussions théoriques que dans la pratique » ; CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, p. 151 : l'auteur met l'accent sur « la difficulté de dégager une notion à la fois homogène et conforme à la réalité internationale des nombreuses acceptions dans lesquelles le terme (de contrôle) s'y trouve employé ».

³⁹ Cf. CORNU, G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, pp. 236-237 ; Union académique internationale (sous le patronage de), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris, 1960, pp. 167-169 ; SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 261-263.

⁴⁰ MARCOU, G., « Les inspections générales et le contrôle de l'administration », Rapport général, in *Le contrôle de l'administration par elle-même*, Journée d'étude de Lille du 7 mai 1982 sur Les inspections générales et le contrôle de l'administration, éd. du CNRS, Paris, 1983, p. 18.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 18-19.

INTRODUCTION

ou à la gestion. Dans le premier cas, il sert à désigner un mécanisme dont la finalité est d'assurer la mise en œuvre du droit, c'est-à-dire d'en garantir l'effectivité. Dans le second cas, le terme signale une opération ayant pour objectif de mesurer les effets d'une action, c'est-à-dire son efficacité⁴².

D'autre part, la polysémie du terme « contrôle » provient de l'influence qu'exerce la langue anglaise sur le sens attribué à la terminologie française. L'acception française du terme se dégage d'une analyse étymologique. Historiquement, le terme « contrôle » est le fruit de la contraction de deux mots « contre » et « rôle ». Dans sa signification originelle, il désigne un registre tenu en double par rapport auquel on apprécie la rectitude du rôle vérifié. Par extension, le « contrôle » entendu au sens français désigne la « [v]érification de la conformité à une norme d'une décision, d'une situation, d'un comportement »⁴³. En ce sens, le verbe « contrôler » peut être tenu pour synonyme de « vérifier », « examiner », ou encore « surveiller »⁴⁴. En revanche, dans sa version anglophone, le contrôle renvoie à l'idée de domination ou de mainmise du contrôleur sur le sujet contrôlé.

En droit interne, l'usage du mot « contrôle » dans son acception anglaise a pris le pas sur la signification française du terme, ou du moins a contribué à une extension du sens originel⁴⁵. La notion de « contrôle » se pare ainsi d'une connotation autoritaire⁴⁶. C'est avec ce sens que le mot est utilisé en droit commercial, où il désigne la domination exercée par les actionnaires majoritaires au sein d'une société ou encore le rapport de domination existant entre deux sociétés juridiquement distinctes⁴⁷. Cette connotation autoritaire se perçoit également en droit constitutionnel⁴⁸. Elle empreigne enfin la notion telle qu'utilisée en droit administratif. Dans cette branche du droit, le contrôle est souvent confondu avec la tutelle⁴⁹ car il se déploie dans un cadre hiérarchique. Il implique, pour celui qui détient le pouvoir de l'exercer, la capacité de sanctionner les actes contraires à la norme de référence, notamment en les annulant ou en les réformant⁵⁰.

⁴² *Ibid.*, p. 19.

⁴³ CORNU, G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 236. Avec une définition tout à fait comparable, cf. SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 261.

⁴⁴ Cf. par ex. LESCUYER, G., *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁵ Cf. *ibid.*, pp. 31-37 ; DUBOIS, J.-P., *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, LGDJ, Paris, 1982, p. 33.

⁴⁶ COUSSIRAT-COUSTERE, V., *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats*, *op. cit.*, p. 5 : « le mot "contrôle" est couramment employé en droit interne pour décrire des procédés tendant à assurer la supériorité d'une norme sur d'autres – contrôle de la constitutionnalité, contrôle de légalité – ou exprimant la soumission d'autorités subalternes – contrôle hiérarchique ».

⁴⁷ CORNU, G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 237.

⁴⁸ Cf. AVRIL, P., « L'introuvable contrôle parlementaire », *Petites affiches*, 15 juillet 2009, n° 140, p. 7 : en commentant la décision n° 2009-581 DC du Conseil constitutionnel, le Professeur Pierre Avril explique que celle-ci « repose sur le présupposé politique hérité des Républiques antérieures, suivant lequel la signification du terme "contrôle" est inséparable de la sanction qui lui donne effet, c'est-à-dire l'existence même du gouvernement ». Il ajoute que « dans la théorie classique du régime parlementaire, le contrôle était pensé à travers la sanction qui s'y attachait ».

⁴⁹ Cf. entre autres DUBOIS, J.-P., *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁰ Cf. EISENMANN, C., *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, Paris, 1948, p. 168 : la finalité des décisions qui concluent une opération de contrôle « est d'assurer le

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

Or, « il ne saurait [...] être question de vouloir retrouver à tout prix dans la société internationale les traces d'une notion a priori construite par un raisonnement théorique ou forgée par l'ordre interne »⁵¹. La notion de contrôle telle que pensée dans l'ordre juridique interne ne peut être transposée au plan international car il est impossible de faire abstraction des caractéristiques propres à l'ordre juridique international - et plus particulièrement de l'absence de hiérarchie - qui s'opposent à tout phénomène de domination, même implicite, du contrôleur sur le sujet contrôlé. En conséquence, la sphère internationale n'est susceptible d'accueillir la notion de contrôle qu'à la condition qu'elle soit centrée sur l'idée de vérification du respect par les Etats des prescriptions du droit international. Cette opinion a été défendue avec force par le Professeur Coussirat-Coustère, qui souligne que « le contrôle international ne saurait se fonder sur l'idée d'une supériorité hiérarchique des instances qui en seront chargées, ni s'exprimer en des pouvoirs d'annulation, de réformation ou d'exécution d'office »⁵². De même, le Professeur Charpentier écarte du champ de l'étude du contrôle international « les situations dans lesquelles le mot contrôle est employé dans son sens anglais de "mainmise" [...] pour ne retenir que celle qui tourne autour de la notion de vérification »⁵³. Pour leur part, les Professeurs Combacau et Sur soulignent que les termes de « surveillance et vérification » « sont plus satisfaisants que celui de contrôle », qui est « [a]mbigu parce que son sens hésite toujours entre l'acception française, celle de l'examen, et l'acception anglaise du mot *control*, celle de l'emprise ou de la maîtrise exercée sur une activité »⁵⁴.

La différence de sens du mot « contrôle » dans l'ordre juridique interne d'une part et dans l'ordre juridique international d'autre part a une incidence sur les phases constitutives de l'opération de contrôle. A ce sujet, la doctrine internationaliste s'accorde sur deux points.

D'une part, elle admet que l'acte de contrôle se décompose en deux, voire trois phases. Ainsi, les Professeurs Dupuy et Kerbrat notent que « [l]e contrôle international de l'application du droit se décompose au moins en deux éléments : d'une part, la *vérification*, qui consiste dans l'établissement des faits constitutifs d'un comportement étatique ; d'autre part, la *qualification*, qui consiste dans l'appréciation de ce fait au regard du droit afin d'établir s'il lui est conforme »⁵⁵. Le Professeur Charpentier considère quant à lui que le contrôle comprend trois étapes : « une information de l'autorité de contrôle sur la conduite du sujet

respect des normes, d'en sanctionner l'éventuelle violation » ; la mission dévolue aux titulaires de pouvoirs de contrôle est d'« empêcher la violation de certaines normes, c'est-à-dire en garantissant l'observation, en privant d'effets, en rejetant au néant toute action qui y est contraire ».

⁵¹ CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, p. 151.

⁵² COUSSIRAT-COUSTÈRE, V., *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats*, *op. cit.*, p. 7.

⁵³ CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, pp. 151-152.

⁵⁴ COMBACAU, J., SUR, S., *Droit international public*, Montchrestien, Paris, 9^e éd., 2010, pp. 209-210.

⁵⁵ DUPUY, P.-M., KERBRAT, Y., *Droit international public*, *op. cit.*, p. 575, par. 505. Voir aussi *ibid.*, p. 210 : le contrôle « comporte un aspect factuel, avec la collecte des données de base, et un aspect proprement juridique, avec leur évaluation par rapport à une règle de droit préexistante ».

INTRODUCTION

contrôlé, une interprétation éventuelle par le premier de la règle qui s'applique au second, et enfin l'appréciation par l'autorité de contrôle de la conformité à la règle de la conduite du sujet contrôlé »⁵⁶.

D'autre part, la crainte d'une dérive sémantique de l'idée de vérification vers l'idée de mainmise sur le comportement du sujet contrôlé conduit la doctrine internationaliste à exclure les mesures permettant de donner effet à la constatation d'un manquement de l'opération de contrôle, alors qu'en droit interne l'acte de contrôle entretient une relation fusionnelle avec la sanction⁵⁷. Les écrits du Professeur Charpentier fournissent sans doute l'expression la plus éloquente de ce point de vue. L'auteur soutient avec fermeté que les réactions à un manquement « relèvent [...] non pas du pouvoir de contrôle mais du pouvoir de sanction, non pas de l'application des obligations internationales mais de leur exécution, et leur exclusion de l'analyse de l'opération de contrôle est particulièrement importante pour sa transposition au contrôle international car autant les Etats, souverains, sont-ils disposés à admettre qu'un organe extérieur leur indique la façon de se conformer à leurs obligations, autant ils ne sauraient supporter facilement que l'on les y contraigne »⁵⁸.

Pour fixer l'image de la notion de « contrôle » en droit international, la doctrine s'inspire donc de la conception qui prévaut dans l'ordre juridique interne, tout en s'efforçant de l'adapter aux réalités internationales. Les écrits juridiques de droit interne servent également de référence pour dresser la typologie des modalités de contrôle, laquelle est incontournable lorsqu'il s'agit de tracer les contours de la notion de « suivi ».

b) La typologie des modalités de contrôle

La doctrine internationaliste s'est inspirée des analyses de droit interne pour opérer plusieurs distinctions s'agissant des modalités d'exercice du contrôle international. Les diverses catégorisations proposées reposent sur des critères multiples qui fournissent autant de points de départ pour présenter la typologie des modalités de contrôle. Sans être à l'abri de verser dans l'arbitraire, il semblerait que la distinction servant de matrice à toutes les autres est celle

⁵⁶ CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, p. 153.

⁵⁷ Cf. EISENMANN, C., *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, *op. cit.*, p. 168 : « [l']acte de contrôle complet – décision finale comprise – est acte d'application et de sanction de normes, qui en sont la base ». Pour une opinion plus nuancée, cf. LESCUYER, G., *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, *op. cit.*, p. 310 : sous l'angle de la sanction, l'auteur opère une distinction entre le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori*. Dans le premier cas, il affirme que « la sanction est étroitement liée à l'acte même du contrôle » au point que l'une et l'autre ne forment qu'« une seule et même opération ». Dans le second cas, « la sanction est la suite de l'acte de contrôle, mais elle en est, juridiquement, totalement distincte » ; il existe toutefois « un lien étroit entre le contrôle *a posteriori* et la sanction ».

⁵⁸ CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, p. 153 (non souligné dans l'original). Dans le même sens, cf. notamment DUPUY, P.-M., KERBRAT, Y., *Droit international public*, *op. cit.*, pp. 575-576, par. 505 : « la réaction, consécutive à la qualification, ne fait pas partie au sens strict du contrôle dont elle constitue seulement une conséquence directe ».

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

établie entre le contrôle juridictionnel et le contrôle non juridictionnel, lequel englobe le contrôle administratif et le contrôle politique. Le choix de cette différenciation permet de procéder à un recoupement des quatre critères de distinction envisageables.

Le premier d'entre eux est le critère organique. Sous cet angle, le contrôle judiciaire ou juridictionnel désigne celui qui est exercé par les juges, le contrôle politique est exercé par des organes politiques représentatifs de la volonté des Etats, tandis que l'adjectif « administratif » sert à qualifier l'examen des comportements étatiques par des organes indépendants à l'égard des sujets contrôlés⁵⁹.

Le deuxième critère est de nature fonctionnelle. Le contrôle juridictionnel désigne alors un mécanisme contentieux visant à régler un différend juridique en statuant sur la violation alléguée d'une obligation, tandis que les deux autres modalités de contrôle renvoient à des procédures dont la finalité essentielle est de prévenir la violation des obligations incombant aux Etats, notamment par le biais de vérifications systématiques. Ce critère débouche ainsi sur « une distinction, essentielle pour le contrôle international, entre le contrôle contentieux et le contrôle systématique »⁶⁰, distinction qui renvoie à son tour à une césure entre le contrôle occasionnel et le contrôle permanent ou tout au moins régulier.

Les deux autres critères n'autorisent pas une dissociation aussi tranchée mais permettent néanmoins d'isoler le contrôle juridictionnel. Le troisième est lié à la nature et à la portée des pouvoirs reconnus au contrôleur. Sur cette base, il est possible d'opposer le contrôle de légalité, qui « vérifie la conduite du sujet contrôlé par rapport à ses obligations juridiques »⁶¹ et repose sur un raisonnement fondé exclusivement sur le droit, et le contrôle politique qui autorise la prise en considération d'arguments d'opportunité. Le même critère sert à dessiner une ligne de partage entre le contrôle exercé par un organe investi du pouvoir de rendre des décisions contraignantes en droit et celui assuré par un organe disposant d'un simple pouvoir de recommandation. Par nature, le contrôle juridictionnel est un contrôle de légalité ayant une dimension contraignante. A l'inverse, le contrôle non juridictionnel est ouvert à la prise en compte de considérations autres que strictement juridiques et aboutit à des décisions dépourvues de force contraignante⁶².

Enfin, le quatrième critère est d'ordre temporel ; il se rattache au moment auquel intervient le contrôle. Ce critère ouvre la voie à une distinction entre le contrôle préventif qui vise à éviter un manquement au droit international, et le contrôle *a posteriori* qui intervient après qu'un tel manquement a été commis.

⁵⁹ Cf. notamment SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Paris, 9^e éd., 2008, pp. 780 et 786.

⁶⁰ CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, p. 154.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² MOURGEON, J., « Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme », *AFDI*, 1967, vol. XIII, p. 349.

INTRODUCTION

Le contrôle juridictionnel relève de la seconde catégorie, tandis que le contrôle non juridictionnel oscille entre les deux modèles.

Ces distinctions présentent un intérêt à condition de ne pas les ériger en cloisonnements fermes et définitifs. En effet, « sur le plan international, les différences de nature du contrôle sont parfois moins nettes que sur le plan interne : le judiciaire et l'administratif constituent des catégories moins nettement tranchées, ce qui s'explique, puisque la séparation des pouvoirs y est également moins nette que dans le cadre national »⁶³. En conséquence, il faut admettre une certaine dose de métissage entre les différents types de contrôle, lequel se manifeste à travers les procédures « quasi-juridictionnelles »⁶⁴. Nonobstant ces réserves, la réunion des critères exposés donne une image des éléments qui distinguent le contrôle juridictionnel des techniques non juridictionnelles de contrôle. Schématiquement, ce type de contrôle se présente comme un contrôle de légalité, exercé *a posteriori* et de façon occasionnelle par un juge qui est habilité à se prononcer sur une allégation de violation du droit et à rendre des décisions revêtues de l'autorité de la chose jugée. Lorsqu'il revêt ces aspects, le contrôle s'éloigne de la notion de « monitoring ».

2. La notion de « monitoring »

Dans la langue française, le « monitoring » ou « monitoring » désigne une « [t]echnique de surveillance médicale électronique, au moyen de capteurs enregistrant différents paramètres et de systèmes d'alarme se déclenchant en cas d'écart des valeurs physiologiques »⁶⁵. Dans la pratique du Conseil de l'Europe le terme « monitoring » est préféré au néologisme « monitoring »⁶⁶. Il est utilisé, y compris dans les documents rédigés en langue française, comme un substitut au terme « suivi », lequel est livré comme en étant la traduction française. Il y aurait ainsi une équivalence sémantique entre les termes « monitoring » et « suivi ». Le choix entre l'un et l'autre s'expliquerait simplement par des préférences d'ordre symbolique. L'ancienne Unité de « monitoring » du Secrétariat a expliqué en effet que l'attrait du Comité des Ministres pour l'anglicisme « monitoring » est le fruit d'une « impasse linguistique » née de la réticence de certaines Délégations nationales à l'égard du terme « suivi », qui non seulement serait « trop faible », mais véhiculerait au surplus « l'idée d'une réaction plutôt lente » et déconnectée de l'actualité des événements⁶⁷.

⁶³ VALTICOS, N., « La Cour européenne des droits de l'homme et sa spécificité judiciaire dans le cadre des différents systèmes de protection des droits de l'homme », in PRIEUR, M. et al. (dir.), *Les hommes et l'environnement, Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ?*, Etudes en hommage à Alexandre Kiss, éd. Frison-Roche, Paris, 1998, p. 208.

⁶⁴ Cf. WEBER, A., *Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l'homme*, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁶⁵ REY-DEBOVE, J., REY, A. (dir.), *Le nouveau Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, Paris, 2009, p. 1625.

⁶⁶ GR-H (2002) CB4, 21 mars 2002, Carnet de bord de la réunion du 28 février 2002 du Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H), *op. cit.*, point 1.

⁶⁷ Monitor/Inf (98) 2, 23 novembre 1998, Respect des engagements pris par les Etats membres : évolution de la procédure de suivi du Comité des Ministres, Unité de « monitoring » du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, publié in *RUDH* 1998, vol. 10, n° 7-10, pp. 372 et 375.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

Or, le terme anglais de « monitoring » se traduit non seulement par le mot « suivi », mais aussi par le mot « contrôle »⁶⁸. Il est vrai que le « monitoring » est parfois présenté comme un simple processus de collecte d'informations crédibles⁶⁹, ce qui incite à penser qu'il ne constitue que la première phase de l'opération de contrôle. Pourtant des indications éparses au sujet de la consistance de la notion de « monitoring » dévoilent les liens étroits qui l'unissent à la notion de contrôle entendue au sens français de vérification ou de surveillance. Ces indications proviennent en premier lieu de la doctrine anglophone. Celle-ci a non seulement précisé que « the effort involved in monitoring goes well beyond that of mere fact-finding »⁷⁰, mais entretient au surplus la synonymie entre les termes « monitoring » et « supervision »⁷¹. Elles sont fournies en second lieu par les instances internationales, y compris celles du Conseil de l'Europe. L'un des indices éloquent est l'affirmation du Secrétariat du Comité des Ministres selon laquelle, « [a]u sein du Conseil de l'Europe, le "monitoring" a pour objet de déterminer la mesure dans laquelle les Etats membres remplissent les obligations qu'ils ont contractées en tant que membres de l'Organisation »⁷². Pour sa part, le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a souligné que le « monitoring » vise non seulement à « observer », mais aussi à « évaluer le respect des obligations » et à « donner des signaux d'avertissement précoces »⁷³. Ces remarques révèlent que le « monitoring » englobe la qualification des comportements étatiques au regard de normes de référence. Sa finalité est donc identique à celle du contrôle.

Cela étant, les termes « monitoring » et « contrôle » ne sont pas parfaitement interchangeables. Le premier est plus précis que le second en ce sens qu'il

⁶⁸ *Harrap's Unabridged. Dictionnaire Anglais-Français*, vol. I, Harrap, Edinburgh, 2007, p. 748 : le mot anglais « monitoring » est traduit par les termes français de « suivi », de « monitoring » ou encore par les expressions « surveillance continue » ou « contrôle continu ».

⁶⁹ Cf. par exemple Helsinki Foundation for Human Rights, *Human Rights Monitoring*, Varsovie, 2001, p. 13 : « [t]he term "monitoring" [...] is generally used to refer to various ways of studying, investigating, collecting information and the like » ; EHRMANN, M., « Procedures of Compliance Control in International Environmental Treaties », *op. cit.*, pp. 431-432 : « [m]onitoring can be described as the collection of data by technical means [...]. This exercise is mere fact-finding ».

⁷⁰ SCHMID, P., JONGMAN, A. J., « Introduction », in SCHMID, P., JONGMAN, A. J. (eds.), *Monitoring Human Rights Violations*, Leyden, 1992, p. 2.

⁷¹ Cf. par exemple BLOKKER, N., MULLER, S., « Towards More Effective Supervision by International Organizations », in BLOKKER, N., MULLER, S. (eds.), *Towards More Effective Supervision by International Organizations*, Essays in Honour of Henry G. Schermers, vol. I, Martinus Nijhoff, Dordrecht / Boston / London, 1994, spéc. p. 276 ; SACHARIEW, K., « Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards : Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms », *YIEL*, 1991, vol. 2, p. 34.

⁷² CM (97) 1 (secret), 7 février 1997, Respect des engagements pris par les Etats membres. Fonctionnement et protection des Institutions démocratiques, y compris les questions concernant les partis politiques et les élections libres », Note du Secrétariat. Unité de « monitoring », p. 7.

⁷³ STOEL (Van der), M., « Suivi en rapport avec la prévention des conflits et la réduction des tensions inter-ethniques en Europe », in *Méthodologie de mise en œuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE*, *op. cit.*, p. 46.

INTRODUCTION

désigne un type particulier de contrôle, le contrôle systématique⁷⁴. Le « monitoring » et le contrôle juridictionnel sont donc antinomiques. De surcroît, chacun de ces deux termes s'applique à des opérations de surveillance qui n'ont pas tout à fait la même structure. Dans l'opération de « contrôle », l'appréciation du comportement étatique par rapport à une norme pré-établie est une phase déterminante⁷⁵ qui achève la surveillance. Cette étape est au contraire minorée dans l'opération de « monitoring », dont elle ne constitue qu'un palier intermédiaire entre le recueil d'informations fiables et une étape – désignée par l'anglicisme « follow-up » – qui marque la réponse aux dysfonctionnements éventuellement constatés⁷⁶.

Dans la mesure où le suivi est assimilé au « monitoring », il est permis de penser que ces indications peuvent être utilisées pour ébaucher une définition de la notion de « suivi ».

B. L'ébauche d'une définition de la notion de « suivi »

Dans le langage courant, le « suivi » désigne une surveillance continue, ou tout au moins répétée⁷⁷. Dans la sphère du droit, la notion de « suivi » est éminemment confuse et il n'est même pas certain que le langage juridique lui attribue un sens technique, distinct de celui qu'elle revêt dans le langage courant. De ce fait, il ne saurait être question de proposer comme base de recherche une définition définitive de la notion de « suivi ». Il s'agit plus modestement d'ébaucher une définition en essayant de dégager, par une démarche en partie intuitive, quelques traits distinctifs du suivi qui permettent d'en délimiter les contours (2). Cette démarche se heurte néanmoins à des obstacles qui rendent difficile l'appréhension de la notion de « suivi » (1).

1. Les obstacles à la délimitation de la notion de « suivi »

Dans la dialectique juridique, la notion est caractérisée par sa polysémie, ce qui entrave considérablement les efforts visant à en cerner le contenu. Cette

⁷⁴ Cf. SACHARIEW, K., « Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards : Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms », *op. cit.*, p. 33 : « [b]y their very nature, monitoring and reporting systems perform on [...] a continuing or a periodic basis ».

⁷⁵ CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, p. 153 : « il n'y a véritablement contrôle international que si les différentes phases de l'opération sont accomplies, et en particulier la dernière » ; COMBACAU, J., SUR, S., *Droit international public*, *op. cit.*, p. 210 : « le jugement sur le comportement d'un Etat par rapport à une norme [...] constitue le cœur de la vérification ».

⁷⁶ Cf. DONNELLY, J., « Conceptual Issues in Monitoring Human Rights Violations », in SCHMID, A. P., JONGMAN, A. J. (eds.), *Monitoring Human Rights Violations*, *op. cit.*, p. 85 : « monitoring [...] mean[s] efforts at information collection that aim to be comprehensive and carried out regularly, with an eye to feeding back into the policy process in order to alter behaviour » ; GERZ, W., « The effectiveness of the Reporting Procedure », in KLEIN, E. (ed.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, *op. cit.*, p. 124 : « the reporting problem – [...] is only one phase of monitoring. The two other phases [are] evaluation and follow-up ».

⁷⁷ REY-DEBOVE, J., REY, A. (dir.), *Le nouveau Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, *op. cit.*, p. 2457 : le suivi est l'« [a]ction de suivre, de surveiller pendant une période prolongée, en vue de contrôler ».

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

polysémie se reflète à la fois à travers la dualité des destinataires désignés par le terme « suivi » (a) et l'incertitude des liens conceptuels entre la notion de « suivi » et celle de « contrôle » (b).

a) La dualité des destinataires visés par le terme « suivi »

La dualité des destinataires visés par le terme « suivi » est parfaitement mise en exergue par le Professeur Juillard. Celui-ci explique que « [l]e mot "suivi", en passant de la forme verbale à la forme substantive, change [...] de signification ». Le verbe « suivre » est un synonyme d'« observer » ou de « surveiller » ; il « est couramment utilisé en droit : suivre l'application d'une règle, par exemple, signifie que l'on veille à en assurer l'effectivité ». Le suivi désignerait alors un mécanisme visant à garantir la mise en œuvre du droit. Mais « [l]orsque l'on dit d'une règle qu'elle est suivie, on entend que ceux qui y sont assujettis l'observent et la respectent ». Dans ce cas, le suivi recouvre « l'ensemble des suites qui doivent être données à un acte juridique pour que celui-ci produise les effets que l'on attend de lui »⁷⁸. Il apparaît ainsi que la notion de « suivi » peut tout à la fois être appréhendée sous l'angle de celui qui veille à l'effectivité du droit et sous l'angle de celui qui est tenu de mettre en œuvre le droit.

Cette dualité de sens transparait dans la pratique du Conseil de l'Europe. Le terme « suivi » est parfois tourné vers le destinataire d'un acte et désigne le fait de donner suite à une recommandation ou à un traité. Avec ce sens, le Comité des Ministres évoque par exemple le « suivi sur le plan national des conclusions du Comité européen des droits sociaux, des rapports du Comité gouvernemental et des recommandations du Comité des Ministres »⁷⁹ à propos de la mise en œuvre de la Charte sociale européenne. Mais le terme « suivi » est aussi utilisé pour désigner une opération de surveillance visant à assurer l'effectivité des normes défendues par l'Organisation. Par exemple, l'article 1 § 2 de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels précise que le mécanisme de suivi qu'elle met en place a pour finalité d'« assurer une mise en œuvre efficace de ses dispositions par les Parties ». C'est ce dernier sens qui est retenu dans le cadre de la présente étude car c'est le seul qui se rapproche du mot « monitoring » considéré par le Conseil de l'Europe comme un synonyme du terme « suivi ». Mais avec cette signification, le terme « suivi » interpelle parce qu'il semble être très proche du terme plus classique de « contrôle ». La tentation est grande de le remplacer par ce dernier terme dont la signification juridique est plus aisément perceptible. Cette démarche rassurante est toutefois entravée par l'incertitude des liens conceptuels entre les deux notions.

⁷⁸ JUILARD, P., « Le "suivi" des instruments O.C.D.E. du 21 juin 1976 (Déclaration et Décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales) », in RUIZ FABRI, H. et al. (dir.), *L'effectivité des organisations internationales, Mécanismes de suivi et de contrôle*, op. cit., p. 182.

⁷⁹ Doc. 9047, 20 avril 2001, Réponse du Comité des Ministres aux Recommandations 1354 (1998) et 1415 (1999) de l'Assemblée parlementaire, Avenir de la Charte sociale européenne et Protocole additionnel à la CEDH relatif aux droits sociaux fondamentaux, « Quant au paragraphe 22 ii ».

INTRODUCTION

b) L'incertitude des liens conceptuels entre les notions de « suivi » et de « contrôle »

Instinctivement, la notion de « suivi » se rapproche de celle de « contrôle ». Mais il n'est pas certain que ce rapprochement soit de nature à rendre compte de l'essence du « suivi » car la pratique (i) tout autant que la doctrine (ii) entretiennent un doute sur les liens qui unissent les deux notions.

i) Une incertitude générée par la pratique

En droit interne, il semblerait que la notion de « suivi » se distingue de celle de « contrôle », ce qui ne signifie pas pour autant que la relation entre l'une et l'autre soit dépourvue d'ambiguïtés (α). De telles ambiguïtés se dégagent aussi de la pratique du Conseil de l'Europe (β).

α) Une incertitude relative en droit interne

En droit interne, le terme « suivi » semble se différencier du terme « contrôle », auquel il est accolé fréquemment⁸⁰. Le rapport annuel de 1999 du Conseil national de l'évaluation fournit trois critères de démarcation.

Le premier concerne « le point de vue à partir duquel l'action publique est jugée ». Tandis que « le contrôle vérifie la légalité et la régularité de la mise en œuvre des ressources », « le suivi [...] vérifie la bonne gestion des interventions et produit une analyse régulière sur l'état d'avancement des réalisations »⁸¹. Ainsi, le contrôle et le suivi auraient pour finalité de vérifier une opération en abordant la question sous l'angle juridique pour le premier, sous l'angle du management ou de la gestion pour le second. En d'autres termes, le contrôle reposerait sur une rationalité juridique, alors que le suivi reposerait sur une logique managériale.

Un second élément de distinction repose sur les « critères de jugement ». Le « contrôle [...] juge en fonction de critères connus et clarifiés à l'avance (enveloppes budgétaires, textes réglementaires, normes professionnelles) », alors que le suivi « juge en fonction d'objectifs opérationnels à réaliser »⁸². Le contrôle serait donc une opération qui a pour finalité d'assurer la conformité aux textes administratifs, le suivi se préoccupant pour sa part du respect de standards de bonne gestion.

Enfin, le dernier critère de distinction est lié aux qualités professionnelles requises par les différents exercices. Le « contrôleur a une connaissance approfondie des critères préétablis (connaissances juridiques ou comptables par exemple). Son comportement inspire le respect et l'autorité et il n'hésite pas à utiliser la contrainte et à stigmatiser publiquement les erreurs et les dysfonctionnements pour obtenir un effet de dissuasion ». Le responsable du

⁸⁰ Par exemple, la loi française du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale institue à la fois des dispositifs de suivi et de contrôle (articles 38 et 83).

⁸¹ MONNIER, E., « Quelques concepts clés pour définir un projet d'évaluation », in Conseil national de l'évaluation, *L'évaluation au service de l'avenir*, Rapport annuel 1999, p. 64.

⁸² *Ibid.*

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

suivi quant à lui « doit avoir des compétences reconnues en termes d'organisation, de gestion et de mise en place des dispositifs d'information. Il supervise et assiste les opérateurs dans la mesure où il leur fournit des outils et des procédures qui les aident dans leurs pratiques professionnelles et qui de plus serviront à une analyse critique des conditions de mise en œuvre »⁸³. Il en résulte que le contrôle a une dimension répressive, ou en tout cas autoritaire, tandis que le suivi s'inscrit plutôt dans une logique d'assistance.

A première vue, les notions de suivi et de contrôle sont séparées par des cloisons épaisses. Pourtant, il subsiste « des zones de recouvrement et des risques d'incompréhension »⁸⁴. Outre le fait que le cloisonnement théorique peut perdre son opérationnalité en pratique, les ambiguïtés persistantes découlent de ce que la distinction établie ne semble pas tenir compte de la polysémie de la notion de « contrôle ». Elle est arc-boutée sur une conception restrictive du contrôle, qui idéalise le contrôle de légalité à dimension autoritaire. Ce parti pris n'est pas étonnant dans la mesure où ce type de contrôle est exacerbé en droit interne au point d'être présenté comme le « simple et vrai contrôle »⁸⁵. Pourtant, il est admis qu'il ne s'agit pas d'une modalité exclusive de toute autre. Or, si la distinction établie permet d'opposer le suivi et le contrôle entendu au sens juridique, elle n'éclaire en rien la relation qui doit être établie entre le suivi et le contrôle entendu au sens managérial du terme.

Les liens de filiation entre le suivi et le contrôle sont encore plus obscurs dans la pratique du Conseil de l'Europe, bien que les instances de l'Organisation aient éparpillé quelques indications à ce sujet.

β) Une incertitude persistante dans la pratique du Conseil de l'Europe

Il semblerait que la notion de suivi a été accueillie dans le vocabulaire du Conseil de l'Europe sans donner lieu à une réflexion conceptuelle préalable. Il en résulte qu'elle est utilisée à profusion, pour désigner une myriade de procédures fort hétéroclites. Or, l'absence d'unité des objets auxquels elle est appliquée génère une confusion redoutable sur le sens donné à la notion. Cette confusion produit à son tour une incertitude au sujet des procédures qui méritent pleinement le qualificatif de « suivi ».

Sans prétendre dresser une liste exhaustive des procédures qui ont été qualifiées de « suivi » à un moment ou un autre, il est à noter que, schématiquement, ce qualificatif est mobilisé à propos de deux types de procédures, les unes ayant une nature conventionnelle, les autres une nature « constitutionnelle ».

D'une part, le terme « suivi » est évoqué à propos de mécanismes à fondement conventionnel. Cette hypothèse recouvre une multitude de situations

⁸³ *Ibid.*, p. 65.

⁸⁴ BAS-THERON, F., PAUL, S., ROUSSET, Y., « Suivi, contrôle et évaluation du travail social et de l'intervention sociale », Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales n° 2005034, juillet 2005, pp. 5-6.

⁸⁵ EISENMANN, C., *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, op. cit., p. 109.

INTRODUCTION

distinctes. Il arrive qu'une Convention ou le rapport explicatif se réfère expressément à la notion de « suivi ». Tel est notamment le cas de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, de la Convention sur l'accès aux documents publics, de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, de la Convention civile sur la corruption, de la Convention pénale sur la corruption, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, de la Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine – également appelée Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine – et de la Convention contre le dopage⁸⁶. Mais les instances du Conseil de l'Europe évoquent également au titre du suivi des mécanismes fondés sur des conventions qui n'emploient pas elles-mêmes le mot « suivi ». Ce terme est utilisé à propos de la supervision de l'interprétation et de l'application de certains traités par des comités directeurs ayant le statut d'organes subsidiaires du Comité des Ministres⁸⁷. Il est aussi évoqué au sujet des activités de comités spécialement créés par des conventions afin de vérifier le respect de leurs prescriptions. Il est alors appliqué aux mécanismes de rapports périodiques établis par la Charte sociale européenne et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires⁸⁸, ou encore aux visites effectuées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en vertu de la CEPT. Il est encore mobilisé au sujet de la surveillance, par le Comité des Ministres, de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 46 § 2 de la CEDH, ou à propos de l'article 52 de la CEDH qui fonde le Secrétaire Général à demander aux Parties des explications au sujet de la mise en

⁸⁶ Cf. respectivement Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Chapitre IX ; Rapport explicatif de la Convention sur l'accès aux documents publics, STCE n° 205, adoptée le 18 juin 2009 et non encore en vigueur, « Introduction », point (iii) et par. 75, 82, 84 et 85 ; Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, article 1 § 2 et Chapitre X ; Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, article 1 § 2 et Chapitre VII ; Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, STCE n° 198, adoptée le 16 mai 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008, article 48 ; Convention civile sur la corruption, STCE n° 174, adoptée le 4 novembre 1999 et entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2003, article 14 ; Convention pénale sur la corruption, STCE n° 173, adoptée le 27 janvier 1999 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002, Chapitre III, article 24 ; Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, par. 93, 95 et 97 ; Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine, STCE n° 164, adoptée le 4 avril 1997 et entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1999, Chapitre XI ; Convention contre le dopage, STCE n° 135, adoptée le 16 novembre 1989 et entrée en vigueur le 1^{er} mars 1990, spéc. articles 10-12.

⁸⁷ Cf. par exemple Doc. 8662, 14 mars 2000, Vers l'interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale, Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, par. 39-42.

⁸⁸ Cf. respectivement Charte sociale européenne, articles 21-29 ; Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, STCE n° 148, adoptée le 5 novembre 1992 et entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998, articles 15-17.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

œuvre de la Convention. Enfin, il arrive que l'activité de la Cour européenne soit elle aussi qualifiée de « suivi »⁸⁹.

D'autre part, le qualificatif de « suivi » est utilisé à propos de procédures fondées sur le Statut du Conseil de l'Europe, lesquelles peuvent être rangées en trois catégories. Premièrement, il est mobilisé pour qualifier les dispositifs mis en place par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres pour surveiller la manière dont les Etats se conforment aux normes qui s'imposent à eux en tant que membres de l'Organisation. Deuxièmement, le terme « suivi » est utilisé à propos de la surveillance exercée par des entités créées par le Comité des Ministres pour assurer le respect de normes qui ne sont pas nécessairement de nature conventionnelle. Il est ainsi utilisé pour qualifier l'activité du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux, lequel est habilité à veiller notamment à la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale⁹⁰. Il est encore mobilisé à propos de l'activité de l'ECRI et du Commissaire aux droits de l'homme⁹¹. Troisièmement, la notion de « suivi » est évoquée au sujet de l'activité de coopération intergouvernementale des comités subsidiaires à l'organe intergouvernemental lorsqu'ils sont chargés de veiller à la mise en œuvre des recommandations adoptées par ce dernier⁹². A titre d'illustration, le Comité des Ministres a chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'assurer un « suivi » de la mise en œuvre de plusieurs recommandations adoptées en 2004 et relatives à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁹³.

Toutes ces procédures ont pour finalité commune de favoriser la mise en œuvre des normes défendues par l'Organisation, selon une démarche non contentieuse. Mais elles ne se structurent pas selon une logique identique. Certaines d'entre elles peuvent être assimilées à un mécanisme de contrôle parce que les organes qui en sont chargés procèdent non seulement à l'établissement des faits, mais aussi à la qualification juridique des comportements étatiques au regard d'une norme de référence. D'autres se résument à une simple activité promotionnelle d'observation des effets donnés à une norme pour en accroître l'autorité. Le terme « suivi » semble donc être employé avec un double sens : un sens étroit - celui d'un « suivi de vérification » des comportements étatiques – et un sens plus large – celui d'un « suivi d'information » sur les agissements étatiques ou « de promotion » d'une norme.

⁸⁹ Cf. par exemple CM/Monitor (2006) 4, 13 octobre 2006, Arrangements futurs du suivi thématique, point II (i) ; Doc. 11202, 28 mars 2007, Situation des droits de l'homme en Europe, Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, par. 10 et Annexe.

⁹⁰ Résolution statutaire CM/Res (2007) 6 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mai 2007, article 2 § 3.

⁹¹ Cf. par exemple Doc. 11202, *op. cit.*, par. 10 et Annexe ; Doc. 10897, 11 avril 2006, Conseil de l'Europe – Union européenne : « Une même ambition pour le continent européen », Rapport de Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg à l'attention des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, pp. 5-6.

⁹² Cf. notamment Monitor/Inf (98) 2, *op. cit.*, reproduit in *RUDH* 1998, vol. 10, n° 7-10, p. 372.

⁹³ Cf. notamment CDDH (2005) 016 Add. I, 6 décembre 2005, Réforme de la Convention européenne des Droits de l'Homme – Informations sur la mise en œuvre des cinq recommandations mentionnées dans la Déclaration adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 114^e Session (12 mai 2004).

INTRODUCTION

Cette distinction est bien perçue par les instances du Conseil de l'Europe qui admettent implicitement que le terme « suivi » n'a pas la même signification selon l'objet auquel il est appliqué. Ce faisant, elles dispersent des indications au sujet de la signification première qu'elles donnent à la notion de « suivi ». Mais les signaux envoyés sont contradictoires, ce qui entretient l'amalgame entre les notions de « suivi » et de « contrôle ».

D'un côté, les instances du Conseil de l'Europe laissent entendre que les termes « suivi », « monitoring » et « contrôle » sont synonymes. Cette impression se dégage de deux indices majeurs. En premier lieu, les instances du Conseil de l'Europe reconnaissent que la supervision exercée par les comités subsidiaires au Comité des Ministres sur l'application d'une convention ou d'une recommandation ne mérite pas le qualificatif de « suivi » car ces entités n'exercent pas une fonction⁹⁴ de contrôle. Il s'agirait plutôt d'une activité d'information et de promotion. Par exemple, il a été souligné que l'examen, par le CDDH, de la mise en œuvre des recommandations adoptées par le Comité des Ministres en 2004 et relatives à l'exécution des arrêts de la Cour « *n'est pas destiné à mettre en place un nouvel exercice de suivi*. Le but est de permettre l'obtention d'un tableau fidèle de la situation actuelle dans les Etats membres » et d'« établir un recueil de bonnes pratiques nationales⁹⁵. Ces affirmations commandent d'entendre le terme « suivi » uniquement dans son sens strict, qui le fait apparaître comme un synonyme des mots « vérification » ou « surveillance ». C'est pourquoi cette option sera retenue pour la suite.

En second lieu, l'impression d'une assimilation de la notion de « suivi » à celle de « contrôle » se dégage du fait que les deux termes sont souvent employés au sujet d'un même mécanisme. Ainsi, la Partie IV de la Charte sociale européenne évoque le « contrôle de l'application des engagements » qu'elle contient et le Comité européen des droits sociaux institué par cet instrument estime qu'il est chargé d'en « contrôler l'application »⁹⁶. Pourtant, l'Assemblée parlementaire n'hésite pas à se référer au « mécanisme de *suivi* de la Charte sociale »⁹⁷. En sens inverse, le rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales mentionne le « suivi de l'application » de la

⁹⁴ Sous l'angle juridique, « [l]a fonction se définit [...] comme une activité spécifique orientée vers la poursuite d'une finalité déterminée et extérieure à celui qui en est chargé ». Cf. VIRALLY, M., « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *La communauté internationale*, Mélanges offerts à Charles Rousseau, Pedone, Paris, 1974, p. 281.

⁹⁵ Direction générale des droits de l'homme, *CEDH : mise en œuvre et contrôle, Développements futurs de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la lumière du rapport des Sages*, Actes du Colloque organisé à Saint-Marin les 22-23 mars 2007, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007, p. 26 (non souligné dans l'original); CL-CEDH (2005) 1, 19 avril 2005, Suites intergouvernementales aux textes adoptés à la 114^e Session du Comité des Ministres, Note d'information préparée par le Secrétariat, par. 7.

⁹⁶ C. III, 1973, par. 8, p. xii (non souligné dans l'original).

⁹⁷ Recommandation 1354 (1998), *op. cit.*, par. 11 (non souligné dans l'original).

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

Convention⁹⁸, alors que le Comité consultatif établi par ce texte fait parfois référence à des « cycles de contrôle »⁹⁹.

D'un autre côté, la pratique du Conseil de l'Europe suggère qu'une différence est établie entre les notions de « suivi » et de « contrôle ». Il arrive en effet que les deux termes soient accolés, ce qui insinue que l'un n'épuise pas l'autre. A titre d'illustration, l'Assemblée parlementaire note que le dispositif établi par la Charte sociale européenne constitue une « procédure de contrôle et de suivi »¹⁰⁰. La pratique incite à opérer deux distinctions, qui se recoupent en partie, entre le suivi et le contrôle. Premièrement, les instances du Conseil de l'Europe établissent parfois une distinction entre les procédures reposant sur un fondement conventionnel et celles qui ont pour base juridique le Statut de l'Organisation. Par exemple, dans le préambule de sa Déclaration du 10 novembre 1994 sur le respect des engagements pris par les Etats membres, le Comité des Ministres différencie les travaux des « organes de contrôle conventionnels » et le « suivi » exercé par lui-même et par l'Assemblée parlementaire. Deuxièmement, le terme « suivi » est parfois employé pour désigner un contrôle politique, relevant de la responsabilité d'un organe politique. A titre d'illustration, le Secrétaire Général estimait que le fait de confier la tâche de veiller à la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales au Comité des Ministres plutôt qu'à des experts indépendants « tend à établir un suivi plutôt qu'un contrôle du respect des engagements »¹⁰¹. Ces indices donnent à penser que le terme « suivi » est plus précis que le terme « contrôle », en ce qu'il renseigne sur les modalités concrètes de la surveillance exercée. Autrement dit, le « suivi » désignerait un mécanisme particulier de « contrôle » qui serait soit un contrôle « constitutionnel » par opposition au contrôle conventionnel, soit un contrôle politique par opposition à un contrôle exercé par des experts indépendants. Mais cette conclusion ne saurait être définitive car les distinctions évoquées sont loin d'être systématiques. Au sujet de la première distinction, il est à noter par exemple que le Comité des Sages s'est référé aux « rapports élaborés dans le cadre des procédures de suivi, y compris les rapports de contrôle sur les diverses conventions »¹⁰². Cette formulation laisse apparaître que, dans l'esprit des membres du Comité, la notion de « suivi » recouvre des mécanismes à fondement tant statutaire que conventionnel. Au sujet de la seconde distinction,

⁹⁸ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, par. 93.

⁹⁹ Pour un exemple parmi d'autres, cf. ACFC/INF/OP/I (2002) 010, 1^{er} mars 2002, 1^{er} avis sur l'Ukraine, par. 10.

¹⁰⁰ Recommandation 1354 (1998), *op. cit.*, par. 22.

¹⁰¹ CAHMIN (94) 17, Contrôle de la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Esquisse de différentes options élaborée par le Secrétaire Général, par. 4, reproduit in CAHMIN (94) 28 (restricted), 19 septembre 1994, Rapport de la 6^e réunion du Comité *ad hoc* pour les minorités nationales (CAHMIN), Annexe VIII. Dans le même sens, cf. Doc. 8662, *op. cit.*, par. 22-23.

¹⁰² CM (98) 178, *op. cit.*, par. 71.

INTRODUCTION

il faut souligner que les instances du Conseil de l'Europe évoquent parfois les procédures « juridiques et politiques » de suivi¹⁰³.

La pratique du Conseil de l'Europe ne permet donc d'aboutir à aucune certitude au sujet des liens entre les notions de « suivi » et de « contrôle », même si elle autorise à établir une présomption de filiation. Le même constat se dégage de l'analyse des travaux doctrinaux.

ii) Une incertitude entretenue par la doctrine

La doctrine semble hésiter sur le point de savoir si les notions de « suivi » et de « contrôle » sont équivalentes.

Une partie de la doctrine internationaliste suggère une dissociation, au moins partielle, entre les deux notions, sans proposer pour autant des critères opérationnels de différenciation. Certains auteurs associent le terme « suivi » à celui de « contrôle »¹⁰⁴. Cela laisse entendre que ces notions ne se recoupent pas, mais ne renseigne guère sur les éléments qui les distinguent. D'autres auteurs relèvent que la notion de suivi dépasse celle de contrôle tout en l'englobant. Ils fournissent alors un indice utile, mais insuffisant pour repérer la nature et la portée des liens qui se tissent entre les deux notions. Ainsi, le Professeur Stern avance que la polysémie du terme « suivi » autorise à l'utiliser pour désigner un mécanisme de contrôle, mais aussi une opération déployée « non pas pour contrôler, mais principalement pour être informé et éventuellement, de façon accessoire, pour faire pression dans le sens d'une plus grande efficacité du système »¹⁰⁵. Cette remarque rejoint la distinction observée dans la pratique du Conseil de l'Europe entre le suivi entendu au sens large, qui recouvre les activités de coopération intergouvernementale, d'information et de promotion, et le suivi entendu au sens strict de « vérification ». Mais elle ne permet pas d'identifier avec précision les procédures qui relèvent de la première hypothèse et celles qui se rattachent à la seconde. Le Professeur Fatouros formule une remarque encore plus énigmatique. Il souligne que « [l]e "suivi" est une notion plus large que les notions et concepts qui sont établis en droit international, des notions telles que sanction, surveillance, contrôle, application, mise en œuvre. C'est tout cela à la fois, mais sans la spécificité juridique de ces termes »¹⁰⁶. Pour leur part, les Professeurs Charpentier et Juillard proposent des critères de distinction assez précis, relatifs à la norme de référence. Le premier auteur retient que le contrôle porte sur des « obligations individuelles et instantanées », tandis que le suivi

¹⁰³ Doc. 10181, 6 mai 2004, Rapport annuel sur toutes les procédures de suivi du respect des engagements conduites dans le cadre du Conseil de l'Europe, Proposition de Recommandation, par. 5.

¹⁰⁴ Cf. par exemple IMPERIALI, C., « Introduction générale. Le contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales », *op. cit.*, p. 13 : l'auteur se réfère au « suivi du contrôle » ; SICILIANOS, L.-A., « Les mécanismes de suivi au sein du Conseil de l'Europe », in RUIZ FABRI, H. et al. (dir.), *L'effectivité des organisations internationales, Mécanismes de suivi et de contrôle*, *op. cit.*, p. 249 : l'auteur évoque les « méthodes de suivi et de contrôle ».

¹⁰⁵ STERN, B., « Conclusions », *op. cit.*, p. 112.

¹⁰⁶ FATOUROS, A. A., « Conclusions », *op. cit.*, p. 224.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

s'applique à des « obligations normatives et étalées dans le temps »¹⁰⁷. Pourtant, la seconde hypothèse est couverte par le contrôle systématique, à propos duquel le même auteur soulignait quelques années plus tôt qu'il a pour but d'« encadrer les Etats dans l'exécution d'obligations permanentes »¹⁰⁸. Le second auteur soutient qu'« il ne peut guère y avoir de suivi que pour autant que l'on se situe en dehors du domaine de l'obligation internationale, au sens habituel que l'on donne à ces mots »¹⁰⁹. Cela laisse entendre que le suivi se préoccuperait de ce qui est communément appelé la *soft law*¹¹⁰, tandis que le contrôle porterait sur des obligations juridiquement contraignantes. Or, cette distinction n'est pas probante car le contrôle peut parfaitement être associé à la *soft law*. D'ailleurs le Professeur Charpentier a remarqué que « le contrôle n'est pas impliqué dans l'obligation, n'est pas le corollaire automatique de l'obligation »¹¹¹. Il s'ensuit que le suivi ne saurait être caractérisé par référence à la *soft law*. Ces recoupements montrent que les distinctions proposées ne sont pas pleinement convaincantes.

A défaut de parvenir à isoler le suivi du contrôle, la majorité de la doctrine paraît admettre l'existence d'une synonymie. Cette assimilation se remarque en droit interne. Par exemple, le Professeur Cornu précise que le terme « suivi » est un néologisme désignant le « [c]ontrôle appliqué à chacune des phases de l'exécution d'une opération », ou encore la « vérification persévérante et vigilante impliquant, pour celui qui en est chargé, la mission de surveiller le déroulement d'une opération et de veiller à l'accomplissement des actes qui en assurent la bonne fin »¹¹². L'imbrication du « suivi » et du « contrôle » s'observe aussi en droit international. Par exemple, les Professeurs Dupuy et Kerbrat notent que « l'organisation du "suivi" des engagements conventionnels par la constitution d'un organe *ad hoc* de *contrôle* est de plus en plus fréquente »¹¹³.

L'amalgame sémantique est particulièrement flagrant dès lors que la doctrine s'intéresse aux procédures de suivi établies au sein du Conseil de l'Europe. Elle utilise alors un vocabulaire très diversifié en donnant l'impression que les termes employés sont parfaitement interchangeable. Elle évoque tour à tour des procédures de « suivi »¹¹⁴, des « mécanismes de supervision »¹¹⁵,

¹⁰⁷ CHARPENTIER, J., « Les Comités des sanctions du Conseil de sécurité », in RUIZ FABRI, H. et al. (dir.), *L'effectivité des organisations internationales, Mécanismes de suivi et de contrôle*, op. cit., p. 10.

¹⁰⁸ CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », op. cit., p. 197.

¹⁰⁹ JUILLARD, P., « Le "suivi" des instruments O.C.D.E. du 21 juin 1976 (Déclaration et décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales) », op. cit., p. 181.

¹¹⁰ Schématiquement, la notion de *soft law* désigne des normes qui se caractérisent par la flexibilité du prescrit et dont la juridicité est incertaine. Cf. COMBACAU, J., SUR, S., *Droit international public*, op. cit., p. 49 : à propos de la *soft law*, les auteurs évoquent un « droit mou, inachevé, qui ne comporterait que des engagements restreints ou problématiques ». Sur cette notion, cf. aussi *infra*, pp. 226 et s.

¹¹¹ CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », op. cit., p. 169.

¹¹² CORNU, G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 895.

¹¹³ DUPUY, P.-M., KERBRAT, Y., *Droit international public*, op. cit., p. 581, par. 510 (non souligné dans l'original).

¹¹⁴ Cf. par exemple MALENOVSKY, J., « Suivi des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire : une course difficile entre droit et politique », *AFDI*, 1997, pp. 633-656.

INTRODUCTION

de « monitoring »¹¹⁶, ou tout simplement de « contrôle non contentieux »¹¹⁷ ou de « contrôle »¹¹⁸.

Certains auteurs se sont efforcés de justifier leurs choix sémantiques, sans pour autant gommer toutes les ambiguïtés. La position du Professeur Benoît-Rohmer est significative à cet égard. Dans une étude sur les mécanismes de contrôle et de suivi au sein du Conseil de l'Europe, l'auteur assimile le suivi au contrôle, mais précise qu'il s'agit d'une modalité souple de contrôle. Le Professeur Benoît-Rohmer avance en effet que « les contrôles organisés varient en intensité, allant du système le plus contraignant (mécanisme juridictionnel) jusqu'à un système plus souple (simple mécanisme de suivi), en passant par un système de rapports plus ou moins strict »¹¹⁹. Dès lors que le suivi se confond avec le contrôle, il faut en déduire qu'il repose sur les trois phases de l'opération de contrôle, c'est-à-dire qu'il suppose un établissement des faits, une interprétation de la norme de référence et une qualification des faits au regard du modèle normatif pertinent. Néanmoins, dans un ouvrage plus récent relatif au droit du Conseil de l'Europe, le Professeur Benoît-Rohmer entretient le doute en soutenant que la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel établit un mécanisme de suivi¹²⁰. Or, ladite Convention institue un Comité consultatif dont les fonctions ne semblent pas s'étendre à la qualification des comportements étatiques par référence aux obligations qui découlent de ses dispositions, c'est-à-dire à la fonction de contrôle. En effet, l'article 19 de la Convention énonce que « [l]e Comité consultatif : a. peut faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'application de la Convention ; b. peut faire des propositions d'amendement à la [...] Convention [...] ; c. formule un avis sur toute proposition d'amendement [...] ; d. peut, à la demande d'une Partie, exprimer un avis sur toute question relative à l'application de la [...] Convention ». D'ailleurs le mécanisme dont il est question ne reçoit la qualification de « suivi » ni dans le texte de la Convention, ni dans son rapport explicatif, ni dans la pratique du Conseil de l'Europe.

¹¹⁵ BENOÎT-ROHMER, F., « Mécanismes de supervision des engagements des Etats membres et autorité du Conseil de l'Europe », in HALLER, B. et al. (eds.), *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area*, Studies in Honour of Heinrich Klebes, Kluwer Law International, The Hague / London, 2000, pp. 80-101.

¹¹⁶ DRZEMCZEWSKI, A., « La prévention des violations des droits de l'homme : mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe », *RTDH*, 2000, n° 43, spéc. p. 422.

¹¹⁷ WEBER, A., *Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l'homme*, *op. cit.*, 411 p.

¹¹⁸ Cf. par exemple SCHNEIDER, C., « Le contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire. De quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux Pays d'Europe Centrale et Orientale », in HALLER, B. et al. (eds.), *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area*, *op. cit.*, pp. 131-161 ; KLEIN, P., « Les mécanismes de contrôle des engagements des Etats parties aux Conventions du Conseil de l'Europe », *op. cit.*, pp. 203-238.

¹¹⁹ CAHMIN (94) 7, 12 avril 1994, Etude sur les mécanismes de contrôle et de suivi dans les conventions internationales, Propositions pour un mécanisme de contrôle ou de suivi dans le cadre d'une convention-cadre relative à la protection des minorités, par. 3.

¹²⁰ BENOÎT-ROHMER, F., KLEBES, H., *Le droit du Conseil de l'Europe, Vers un espace juridique paneuropéen*, *op. cit.*, pp. 119-120. La Convention en question (STCE n° 108) a été adoptée le 28 janvier 1981 et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1985.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

Ce panorama de la pluralité des usages du terme « suivi » laisse clairement apparaître que la notion se noie dans un amalgame sémantique où elle côtoie la notion de « contrôle » sans pour autant que la nature des liens qui l'unissent à elle puisse être aisément décelée. Elle se présente comme une notion inéluctablement floue, dont le contenu varie en fonction du contexte dans lequel elle est utilisée et plus encore en fonction de celui qui l'utilise. La confusion qui entoure la notion n'a sans doute rien d'accidentel, en particulier lorsqu'elle est employée dans la sphère internationale. En effet, le recours à des notions confuses est parfois indispensable en droit international pour susciter l'accord d'Etats aux intérêts divergents. Ainsi, l'obscurité dans laquelle la notion de suivi est maintenue sert les mécanismes qu'elle désigne, en ce sens qu'elle favorise leur acceptation par les Etats. Loin de la compromettre, l'ambiguïté contribue donc au succès de la notion car elle permet à chacun d'y inclure ce qu'il veut y trouver. Mais ces considérations pragmatiques entrent en conflit avec l'ambition de procéder à une analyse scientifique et rigoureuse des mécanismes de suivi du respect des droits de l'homme. Une telle démarche exige une définition préalable, au moins approximative, de la notion de « suivi ». L'analyse de la pratique au sein du Conseil de l'Europe a déjà permis de poser quelques jalons en la matière. Elle a incité en effet à exclure l'usage du mot « suivi » lorsqu'il est tourné vers le destinataire d'un acte et lorsqu'il désigne une simple opération d'information ou de promotion d'une norme. Il reste à valider ces choix en procédant à une délimitation des contours de la notion de « suivi ».

2. La délimitation des contours de la notion de « suivi »

L'entreprise consistant à chercher une définition de la notion de « suivi » recèle une grande part de paradoxe car elle est fondée sur l'espoir de donner de la précision à un objet qui l'évite. Aussi, il ne peut être question de résoudre un problème de définition volontairement entretenu. Il s'agit plus modestement de tenter de le dissoudre, de façon à être en mesure d'identifier l'objet à analyser avec la plus grande rectitude possible.

Le point de départ suggéré par une appréhension spontanée de la notion ainsi que par la pratique et la doctrine réside dans l'exploration des liens qu'entretiennent les notions de « suivi » et de « contrôle ». Cette orientation est guidée par la nécessité de déterminer si le choix retenu dans la présente étude d'user du premier terme en lieu et place du second est pertinent. Il s'agit alors de s'interroger sur le point de savoir si la notion de « suivi » est le nouveau nom d'une réalité ancienne ou si, au contraire, elle reflète la formation d'un nouvel objet juridique. Autrement dit, il s'agit de déterminer si le suivi est une nouvelle appellation du contrôle ou s'il renvoie à autre chose que le contrôle tel que décrit traditionnellement par la doctrine. A cet égard, l'impression qui se dégage de la pratique et de la doctrine est que la notion ne peut pas se targuer d'avoir une autonomie conceptuelle, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle n'a aucune utilité sémantique. Il semblerait en effet que le suivi désigne une modalité de contrôle international (a), mais qu'elle marque un dépassement de la notion de « contrôle » (b) telle qu'elle est communément comprise.

INTRODUCTION

a) Le suivi comme modalité de contrôle international

La difficulté de déterminer les liens entre le contrôle et le suivi résulte de la gêne occasionnée par la notion de contrôle. Sur la scène internationale, celle-ci reste fortement imprégnée d'une connotation autoritaire, qu'elle tient de la façon dont le contrôle est perçu en droit interne. Cela favorise la diffusion d'une conception trop restrictive du contrôle, lequel désignerait des procédures de mise en œuvre du droit qui ont pour finalité d'incriminer les sujets surveillés en dénonçant les violations du droit dont ils sont coupables. De ce fait, le terme « contrôle » suscite une suspicion de la part des Etats car il apparaît comme une sorte de manifestation, même hybride, d'un pouvoir hiérarchique qui entrerait en conflit avec leur souveraineté¹²¹. Cette réticence est encore plus marquée au sein du Conseil de l'Europe, où la surveillance est exercée notamment à l'égard d'Etats d'Europe centrale et orientale qui ont recouvré leur souveraineté dans une période relativement récente et qui, de ce fait, sont réticents à l'égard de tout acte susceptible de l'affecter ne serait-ce que sur le plan des symboles. Elle est encore amplifiée par les effluves de la conception soviétique selon laquelle le respect du droit vis-à-vis de la population d'un Etat est une affaire exclusivement interne qui ne saurait tolérer l'ingérence d'un contrôleur international¹²². Dans ce contexte, il ne fait aucun doute que le « terme de contrôle risque d'effaroucher les Etats qui l'entendent ; ils n'auront dès lors plus qu'un désir : y échapper »¹²³.

Pourtant, dans son acception originelle, le contrôle est détaché de toute idée de blâme. Il se résume à la confrontation entre l'objet contrôlé et un modèle de référence. Il s'identifie par rapport à ses phases constitutives, c'est-à-dire l'établissement des faits, l'interprétation éventuelle de la norme de référence et l'appréciation des faits au regard de ladite norme.

Or, le suivi entendu au sens strict de vérification recouvre précisément ces trois stades. Il ne se résume pas à l'établissement des faits ou à l'échange d'informations, mais intègre au contraire une véritable fonction de contrôle, en ce sens qu'il implique la capacité de porter une appréciation sur les comportements étatiques afin de déterminer s'ils correspondent ou non aux exigences d'une norme de référence. Cela est mis en exergue par le rapport explicatif de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, lequel précise que les « compétences de suivi traditionnelles » incluent la capacité de formuler des « propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'usage et la mise en œuvre effectifs de la [...] Convention,

¹²¹ Cf. BLOKKER, N., MULLER, S., « Towards More Effective Supervision by International Organizations », *op. cit.*, p. 309 : « [s]upervision and sovereignty are to some extent irreconcilable. If these concepts are reduced to their essence, they are mutually exclusive. *Supervision* implies the existence of some higher authority, while the notion of sovereignty embodies that highest authority itself (*suprema potestas*) ».

¹²² SUCHOCKA, H., « La Convention européenne des droits de l'homme dans la nouvelle architecture européenne. Les effets de l'accroissement du nombre des parties contractantes sur la Convention européenne des droits de l'homme », in *8^e colloque international sur la Convention européenne des droits de l'homme*, Budapest, 20-23 septembre 1995, *Ann. CEDH*, 1995, pp. 109-110.

¹²³ AS (1998) CR 11, 21 avril 1998, p. 361, intervention de M. Muehleman.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

y compris l'identification de tout problème en la matière »¹²⁴. Dans le même sens, l'article 26 § 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales indique que le Comité des Ministres « évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la présente Convention-cadre ». Aussi est-il permis d'assimiler le suivi à une opération de contrôle. Cette assimilation est d'ailleurs encouragée par la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation de produits du crime et au financement du terrorisme qui indique expressément que le suivi qu'elle institue inclut le contrôle de la mise en œuvre de ses dispositions¹²⁵.

Cette première approche ne suffit toutefois pas pour rendre compte de l'essence du suivi car le contrôle peut se réaliser selon des modalités diverses. Or, la notion de suivi semble être plus précise que celle de contrôle, en ce qu'elle paraît désigner une modalité de contrôle particulière. Cette impression se dégage de l'analyse des textes établissant des mécanismes de suivi et des indications convergentes fournies par la doctrine.

Le préambule de la CEPT indique que la Convention vise à établir un « mécanisme non judiciaire ». Le rapport explicatif insiste sur ce point en soulignant qu'« [i]l n'appartient pas au Comité [institué par la Convention] d'assumer des fonctions judiciaires ; il n'a donc pas pour tâche de se prononcer sur la violation éventuelle des instruments internationaux pertinents »¹²⁶. De même, le mandat du Commissaire aux droits de l'homme précise que celui-ci est une « instance non-judiciaire »¹²⁷. Il est permis d'en déduire que le suivi se distingue du contrôle juridictionnel. Plus largement, il s'analyse comme un contrôle non contentieux, c'est-à-dire un contrôle qui ne constitue pas une méthode de règlement des différends¹²⁸ et n'est pas tributaire d'une allégation de violation du droit.

En outre, le suivi se concrétise bien souvent à travers des procédures de contrôle sur rapports, ce qui constitue une modalité classique du contrôle systématique. Il se présente ainsi comme un « contrôle régulier »¹²⁹, qui déploie ses effets dans la durée. Autrement dit, la continuité temporelle est consubstantielle à la notion de suivi, ce qui se devine aisément derrière l'emploi de ce terme. L'analyse est confirmée sur ce point par le Professeur Juillard qui

¹²⁴ Rapport explicatif, par. 271 (a) (non souligné dans l'original).

¹²⁵ L'article 48 § 1 de la Convention précise que « [l]a Conférence des Parties est responsable du suivi de la mise en œuvre de cette Convention » et qu'à ce titre, elle « contrôle la mise en œuvre appropriée de cette Convention par les Parties ». Voir aussi le paragraphe 77 de la Convention sur l'accès aux documents publics.

¹²⁶ Rapport explicatif de la CEPT, par. 17. Cf. aussi par. 26 et 33.

¹²⁷ Résolution (99) 50 du 7 mai 1999 créant le Commissaire aux droits de l'homme, article 1 § 1.

¹²⁸ Cf. DUPUY, P.-M., KERBRAT, Y., *Droit international public, op. cit.*, p. 580, par. 509 : « [l]e contrôle non contentieux de l'application du droit international désigne l'ensemble des procédures par lesquelles sont vérifiés et qualifiés juridiquement les comportements des Etats hors du cadre d'intervention entre deux ou plusieurs d'entre eux d'une procédure de règlement pacifique des différends ».

¹²⁹ Recommandation 1267 (1995), 26 avril 1995, relative à la politique générale du Conseil de l'Europe, par. 3.

INTRODUCTION

souligne que « le suivi ne peut guère se concevoir que pour autant que l'acte considéré développe ses effets [...] dans le temps. [...] Le suivi ne peut se développer dans l'instantanéité ; il ne peut se développer que dans la succession »¹³⁰.

Enfin, le suivi ne s'inscrit pas dans une démarche autoritaire. Cet aspect est parfaitement mis en exergue par l'Assemblée parlementaire lorsqu'elle indique que « la procédure de suivi doit être considérée comme un moyen de stimuler et de guider la consolidation de la démocratie »¹³¹. Cette conclusion est validée par le Professeur Benoît-Rohmer qui remarque qu'un mécanisme de suivi « ne cherche pas tellement à sanctionner un Etat qui viendrait à manquer à l'un des objectifs fixés par la Convention, mais plutôt à l'encourager à exécuter correctement ses engagements ». Cela étant, « il s'agi[t] malgré tout d'un mécanisme de contrôle »¹³². Le suivi apparaît ainsi comme une procédure souple de contrôle, ciblée sur la vérification des comportements étatiques, ce qui le rapproche de la notion de contrôle entendue dans son acception française originelle.

La mise en exergue de ces caractéristiques permet de comprendre que les notions de suivi et de contrôle se confondent très largement. La notion de suivi ne semble être qu'une dissimulation derrière laquelle se cachent de véritables mécanismes de contrôle. Elle se laisse alors analyser comme une concession sémantique qui vise à apaiser la réticence soulevée par le terme « contrôle » et à susciter par la même occasion l'adhésion des Etats. Ce premier constat pourrait conduire à penser que l'usage du terme « suivi » dans la présente étude est injustifié, parce qu'il introduit une complexité qui pourrait être évitée en utilisant plus simplement l'expression « contrôle non contentieux ». Le choix du mot « suivi » est pourtant revendiqué car le suivi ne semble pas se résumer à une modalité particulière de contrôle. Le terme paraît au contraire marquer un dépassement de cette dernière notion, telle qu'analysée par la doctrine classique.

b) Le suivi comme dépassement de la notion de « contrôle »

Bien que la notion de suivi n'ait pas d'autonomie conceptuelle, en ce sens qu'il est difficile de la définir sans faire référence à la notion de contrôle, il semblerait qu'elle ait néanmoins une utilité sémantique. Cette utilité s'apprécie à l'aune de sa spécificité par rapport au modèle du contrôle international qui se dégage des écrits doctrinaux. Deux éléments semblent pertinents à cet égard.

Premièrement, la doctrine n'envisage généralement pas l'assistance apportée au sujet surveillé comme une composante à part entière de l'opération de contrôle. Lorsqu'une telle assistance est effectivement dispensée, elle est analysée comme un élément exogène qui vient s'ajouter au contrôle pour l'épauler dans la réalisation de l'objectif d'une exécution effective des

¹³⁰ JUILLARD, P., « Le "suivi" des instruments O.C.D.E. du 21 juin 1976 (Déclaration et décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales) », *op. cit.*, pp. 181-182.

¹³¹ Résolution 1031 (1994), *op. cit.*, par. 6.

¹³² CAHMIN (94) 7, *op. cit.*, par. 70 et note n° 16.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

obligations internationales¹³³. Or, il semblerait que le suivi vise avant tout à apporter une assistance aux sujets surveillés. L'assistance paraît donc être parfaitement intégrée à l'opération de suivi dont elle constitue une composante essentielle. Cela ressort parfaitement de l'affirmation de l'un des membres de l'Assemblée parlementaire, selon laquelle « [l]e suivi englobe à la fois surveillance et assistance, contrôle et soutien »¹³⁴. Cette perspective est également éclairée par l'ECRI lorsqu'elle souligne que « [l]e but de l'exercice [de suivi] est d'élaborer des suggestions utiles et bien-fondées pour aider les gouvernements en leur proposant des méthodes d'action concrètes et précises »¹³⁵.

Deuxièmement, la doctrine décompose traditionnellement l'opération de contrôle en trois phases qui sont l'établissement des faits, l'interprétation de la norme de référence et la qualification des faits au regard du modèle normatif pertinent. Or, les instances du Conseil de l'Europe laissent entendre que le suivi ne se résume pas à ces trois phases. Par exemple, dans la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi établi par la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Comité des Ministres se réfère au « contrôle du suivi des conclusions et recommandations »¹³⁶ préalablement formulées. De même, l'un des comités directeurs subordonnés au Comité des Ministres énonce que « les activités de monitoring [...] comprennent également [d]es activités de suivi »¹³⁷. Il semblerait donc que le suivi désigne une opération comportant une étape supplémentaire par rapport à l'acte de contrôle, cette quatrième phase ayant pour objet d'examiner les suites données par les sujets surveillés aux recommandations et conclusions formulées à l'issue de l'opération de contrôle proprement dite.

Pour désigner cette quatrième phase, l'ancienne Unité de « monitoring » du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe utilisait l'expression « suivi du suivi »¹³⁸. Le Comité des Ministres emploie l'expression « suivi opérationnel », tandis que l'ECRI préfère évoquer un « suivi intermédiaire »¹³⁹. Mais le plus souvent, la quatrième phase est elle-même qualifiée de « suivi », ce qui est source de confusion. Cette confusion est difficile à écarter car la langue française ne propose pas de mot adéquat pour différencier le suivi au sens de contrôle, du suivi au sens d'étape qui suit le contrôle. La langue anglaise est en revanche plus riche. Elle met à disposition à la fois le terme « monitoring » et le terme « follow-up ». Ce dernier terme désigne quelque chose qui vient après et

¹³³ Cf. CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, p. 218.

¹³⁴ AS (1998) CR 11, 21 avril 1998, p. 361, intervention de M. Muehleemann.

¹³⁵ CRI (99) 28, 23 mars 1999, Rapport annuel sur les activités de l'ECRI, p. 11, par. 17.

¹³⁶ Résolution (97) 10, 17 septembre 1997, Règles adoptées par le Comité des Ministres relatives au mécanisme de suivi prévu par la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, règle n° 36.

¹³⁷ GR-H (2003) 15, 15 mai 2003, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Note du Secrétariat sur les conséquences financières liées à une augmentation du nombre de membres du Comité consultatif, par. 8.

¹³⁸ Monitor/Inf (98) 2, *op. cit.*, p. 381.

¹³⁹ Cf. respectivement CM/Inf (2004) 25, 16 juillet 2004, Procédure de suivi thématique du Comité des Ministres : Nouvelles modalités, par. 7 ; CRI (2008) 26, avril 2008, Rapport annuel d'activité de l'ECRI, p. 17.

INTRODUCTION

retranscrit l'idée de succession de deux opérations. C'est pourquoi il est proposé de retenir, au moins dans l'immédiat¹⁴⁰, l'anglicisme de « follow-up » pour qualifier la phase postérieure à l'acte de contrôle au sens strict.

Les développements qui précèdent permettent de donner du sens à la notion de suivi. Celle-ci pourrait être utilisée avec trois sens au moins¹⁴¹. Elle désigne d'abord un contrôle systématique qui s'inscrit dans la durée et débouche sur une qualification des comportements étatiques par rapport à une norme de référence. Elle désigne ensuite un contrôle qui suit un autre contrôle, c'est-à-dire qui vient après l'opération de contrôle telle que décrite par la doctrine. Elle désigne enfin l'ensemble de l'opération qui inclut une phase de contrôle systématique et une phase de « follow-up ». Cela laisse apparaître que le mot « suivi » n'est pas parfaitement interchangeable avec celui de « contrôle », ce qui explique qu'il ait été choisi dans le cadre de cette recherche.

Il reste à préciser quelle est la signification qui sera retenue dans la présente étude. Deux options semblent envisageables. Il est possible d'employer le mot « suivi » pour désigner uniquement la phase de « follow-up ». Dans ce cas, l'ensemble de l'opération serait qualifiée à l'aide de l'expression « contrôle et suivi ». Mais il est aussi envisageable d'utiliser le seul terme de suivi pour désigner l'intégralité de l'opération dans le cadre de laquelle le « follow-up » succède au contrôle. Dans ce cas, le « suivi » est entendu dans un sens plus large que le seul « follow-up ». La seconde option est retenue dans ce travail car elle paraît être la plus pertinente. En effet, l'expression « contrôle et suivi » suggère l'existence d'un « système¹⁴² de contrôles » comportant deux mécanismes successifs, qui relèvent potentiellement de la responsabilité de deux organes distincts et obéissent éventuellement à des logiques différentes. Ce schéma se rencontre dans la CEDH, laquelle fait intervenir le suivi de l'exécution des arrêts après la procédure contentieuse qui se déroule devant la Cour européenne, tout en marquant une rupture nette de style entre les deux procédures. De ce fait, les deux mécanismes ne s'inscrivent pas dans une logique de continuum ininterrompu, mais plutôt dans une logique de succession. Or, les procédures qualifiées de suivi se présentent comme un seul et unique mécanisme qui se décompose en plusieurs phases et obéit à une logique d'ensemble. Plutôt que d'être une procédure à part, le « follow-up » semble constituer l'une des étapes d'un processus global. L'usage, par l'ECRI, de l'expression « suivi intermédiaire » témoigne parfaitement de cette logique. C'est pourquoi il semble justifié de considérer que le suivi désigne un processus qui met en œuvre deux fonctions, une fonction de contrôle d'abord, une fonction de « follow-up » ensuite. Autrement dit, il s'agit d'un contrôle étalé dans le temps qui inclut une

¹⁴⁰ Cf. *infra*, p. 364.

¹⁴¹ Deux autres sens du mot ont déjà été exclus précédemment : il a été précisé que l'usage du terme ne sera pas tourné vers le destinataire d'un acte et que le mot ne désignera pas le suivi d'information ou de promotion. Cf. *supra*, pp. 35-36 et p. 40.

¹⁴² Le mot « système » est compris comme un ensemble d'éléments normatifs et institutionnels coordonnés entre eux.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

surveillance de la mise en œuvre effective des conclusions et recommandations formulées par les organes de suivi. C'est avec ce sens que le mot « suivi » sera employé par la suite, ce qui exclut définitivement toute assimilation hâtive du « suivi » au seul « follow-up ».

Ce résultat permet de tracer les contours des procédures à analyser au titre du suivi.

III. L'IDENTIFICATION DES MÉCANISMES DE SUIVI

A l'aide de la définition esquissée, il est possible de dresser une liste des procédures développées au sein du Conseil de l'Europe qui peuvent (A) ou non (B) être qualifiées de « suivi ».

A. Les procédures qualifiées de « suivi »

Dès lors qu'il est admis que le suivi constitue une modalité de contrôle international, il est permis d'inclure au titre du suivi toutes les procédures qui s'assimilent au contrôle parce qu'elles intègrent une phase d'appréciation des comportements étatiques par rapport à une norme de référence.

L'identification de ces procédures est aisée lorsque l'instrument qui les institue prévoit explicitement une compétence de contrôle ou d'évaluation. Tel est le cas de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, de la Convention sur l'accès aux documents publics, de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte sociale¹⁴³. Tel est encore le cas de la Résolution (99) 5 qui charge le Groupe

¹⁴³ L'article 48 § 1 de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme prévoit que la Conférence des Parties, qui est responsable du suivi de la mise en œuvre de cette Convention, « contrôle la mise en œuvre appropriée de cette Convention par les Parties ». L'article 66 § 1 de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique précise que le groupe d'experts qu'elle institue « est chargé de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention par les Parties », tandis que l'article 68 § 3 évoque la « procédure d'évaluation ». L'article 11 § 1 (a) de la Convention sur l'accès aux documents publics indique que le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux documents publics « se réunit au moins une fois par an afin de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention par les Parties, et notamment : a. présenter des rapports sur *l'adéquation des mesures prises* en droit et en pratique *par les Parties pour donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention* ». L'article 41 de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels précise que « [l]e Comité des Parties est chargé de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention » (§ 1) ; il peut le cas échéant procéder à « *l'identification de tout problème en la matière* » (§ 3 (a)). L'article 38 § 5 de la Convention relative à la lutte contre la traite des êtres humains stipule quant à lui que le rapport du GRETA contient « *ses analyses concernant la mise en œuvre des dispositions sur lesquelles porte la procédure d'évaluation*, ainsi que ses suggestions et propositions relatives à la manière dont la Partie concernée peut traiter *les problèmes identifiés* ». L'article 26 § 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales autorise le Comité

INTRODUCTION

d'Etats contre la Corruption (GRECO) de suivre notamment la mise en œuvre des Conventions civile et pénale sur la corruption¹⁴⁴.

La question est plus délicate lorsqu'un organe n'est pas explicitement autorisé à porter une appréciation sur les agissements étatiques. Tel est le cas du CPT qui est simplement habilité par l'article 10 § 1 de la CEPT à établir, après chaque visite, un rapport contenant les recommandations qu'il juge nécessaires. Il est pourtant difficile d'imaginer que le Comité puisse formuler des recommandations sans avoir identifié au préalable des écarts entre les situations nationales et les standards qu'il applique. Aussi faut-il admettre qu'en dépit du silence de son mandat le CPT procède à une évaluation des situations nationales, ce qui le rattache au suivi. La même analyse peut être appliquée aux activités de l'ECRI, du Comité d'experts institué par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Dans la mesure où ces organes doivent formuler des recommandations à destination des Etats¹⁴⁵, il est difficile de concevoir qu'ils ne soient pas implicitement habilités à procéder à l'identification de « problèmes » dans les législations et pratiques nationales à l'aune de normes de référence, ce qui constitue précisément la finalité d'une opération de contrôle. Il convient donc de considérer que ces organes exercent une activité de suivi.

L'activité de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire et celle du Comité des Ministres au titre de la Déclaration de 1994 sur le respect des engagements pris par les Etats membres relèvent encore du suivi. En effet, la Commission de suivi est chargée de « veiller au respect des obligations contractées par les Etats membres aux termes du Statut du Conseil de l'Europe [...] et de toutes les [...] conventions de l'organisation auxquelles ils sont parties, ainsi qu'au respect des engagements pris par les autorités des Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe »¹⁴⁶, ce qui exige qu'elle

des Ministres à « *évalue[r]* l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention ». Enfin, l'article 24 § 2 de la Charte sociale européenne charge le Comité européen des droits sociaux « *d'apprécie[r]*, d'un point de vue juridique, la *conformité* des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations découlant de la Charte pour les Parties contractantes concernées » (non souligné dans l'original).

¹⁴⁴ L'article 10 de la Résolution (99) 5 indique que « [l]e GRECO effectue des procédures d'évaluation individuelles auprès de chacun de ses membres » ; « une procédure d'évaluation est conduite pour *apprécier le respect*, par les membres, *de certaines des dispositions* contenues dans les Principes Directeurs et les autres instruments juridiques internationaux adoptés conformément au Programme d'Action contre la Corruption » (non souligné dans l'original).

¹⁴⁵ L'article 11 § 1 de la Résolution (2002) 8 relative au statut de l'ECRI autorise cette dernière à « *examin[er]* de près la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe » et à formuler « des suggestions et propositions relatives à la manière dont chaque pays peut traiter tout problème identifié ». Pour sa part, l'article 16 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires habilite le Comité d'experts à examiner les rapports nationaux présentés au titre de la Charte et à préparer un rapport à l'attention du Comité des Ministres contenant des propositions de recommandations à adresser éventuellement à une ou plusieurs Parties. Enfin, l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res (2007) 6 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux charge ce dernier d'établir régulièrement des rapports pays-par-pays sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ou candidats à l'adhésion et de formuler des recommandations.

¹⁴⁶ Résolution 1115 (1997), sur la création d'une Commission de suivi, *op. cit.*, par. 5.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

ait la capacité de mettre en exergue les hypothèses de non-respect de ces obligations et engagements. La Déclaration de 1994 précise pour sa part que le Comité des Ministres « examin[e] les questions du respect des engagements »¹⁴⁷, ce qui laisse entendre qu'il peut identifier d'éventuelles déviations.

Enfin, la surveillance, par le Comité des Ministres, de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme doit aussi être qualifiée de « suivi ». L'article 46 § 2 de la CEDH précise que le Comité « surveille » l'exécution des arrêts. Il est vrai que ce verbe a pu susciter des interrogations au sujet de la nature du mandat confié au Comité des Ministres à l'époque où ce dernier ne procédait à aucune appréciation du caractère idoine des mesures nationales d'exécution¹⁴⁸. Mais cette époque est révolue : le Comité procède désormais à une évaluation des mesures d'exécution à l'aune de l'obligation de se conformer aux arrêts de la Cour. Il est dès lors possible de considérer que l'organe intergouvernemental procède à un contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne.

Bien qu'elle renseigne sur l'étendue du phénomène de « suivi », cette liste ne suffit pas pour fixer une image aussi nette que possible des procédures de suivi au sein du Conseil de l'Europe. Pour y parvenir, il convient d'identifier les procédures qui ne méritent sans doute pas le qualificatif de « suivi ».

B. Les procédures non qualifiées de « suivi »

S'il est admis que le suivi constitue une modalité de contrôle, il faut écarter de son champ les activités qui excluent toute évaluation des comportements étatiques pour se limiter à une observation du fonctionnement général d'un traité afin d'adapter le cas échéant ses dispositions aux besoins du moment. La mission que le Comité européen pour les problèmes criminels exerce en vertu de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime relève par exemple de cette hypothèse¹⁴⁹. Il en va de même pour ce qui concerne le groupe de suivi institué par la Convention contre le dopage¹⁵⁰. Dans ces deux cas, il s'agit de déterminer l'efficacité des dispositions conventionnelles, c'est-à-dire leur capacité d'atteindre le but recherché. Cela contraste avec le suivi qui, en tant qu'outil de contrôle, s'intéresse plutôt à l'effectivité des règles. Même si le suivi renseigne aussi sur leur efficacité, il s'agit d'un résultat complémentaire et potentiel et non de sa finalité première.

¹⁴⁷ Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, par. 1.

¹⁴⁸ Cf. par exemple DAUBIE, C., « L'autorité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : les problèmes soulevés par leur exécution », *RDH*, 1973, vol. 6, n° 3-4, p. 758.

¹⁴⁹ L'article 41 § 1 de la Convention indique que le Comité « sera tenu informé de l'interprétation et de l'application de la présente Convention ». La Convention (STCE n° 141) a été ouverte à la signature le 8 novembre 1990 et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1993.

¹⁵⁰ L'article 11 § 1 de la Convention énonce que « [l]e groupe de suivi est chargé de suivre l'application de la présente Convention. Il peut en particulier : a. revoir de manière permanente les dispositions de la présente Convention et examiner les modifications qui pourraient être nécessaires ».

INTRODUCTION

Il convient également d'exclure de la présente étude l'examen, par le Comité européen des droits sociaux, des rapports étatiques visés à l'article 22 de la Charte sociale européenne et concernant les dispositions non acceptées par les Etats. En effet, le Comité n'est pas habilité à déterminer la conformité des situations décrites dans ces rapports avec la Charte sociale. L'activité dont il s'agit s'assimile donc à une œuvre de promotion, tendant à étendre le champ d'application d'une norme et/ou à renforcer son autorité, plutôt qu'à une opération de vérification, tournée vers le respect d'une norme.

Il faut encore mettre à l'écart les procédures qui sont cantonnées à une simple collecte d'informations. Dans ce cas, le dispositif s'analyse comme un mécanisme d'établissement des faits et non comme un mécanisme de contrôle. Tel est le cas du dispositif établi par la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine, dont l'article 30 prévoit simplement que « [t]oute Partie fournira, sur demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, les explications requises sur la manière dont son droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de cette Convention », sans investir pour autant le Secrétaire Général d'une véritable fonction de contrôle. L'article 52 de la CEDH repose sur une logique tout à fait identique¹⁵¹, ce qui incite à l'exclure également du champ du suivi. Néanmoins, les deux dispositifs se distinguent sur un point essentiel lié au fait que le premier n'a vraisemblablement jamais été mis en œuvre, tandis que le second s'est concrétisé à plusieurs reprises. Dans la mesure où « [u]ne attention particulière doit être apportée à l'évolution empirique des organes de contrôle »¹⁵², il est prudent de penser que la mise en œuvre de l'article 52 de la CEDH a pu donner lieu, dans la pratique, à l'instauration d'un mécanisme de suivi. C'est pourquoi le mécanisme décrit dans cette disposition ne peut sans doute pas être définitivement écarté du champ du suivi¹⁵³. La même remarque s'applique au Commissaire aux droits de l'homme dont le mandat, rédigé en des termes abscons, ne prévoit pas explicitement une capacité d'évaluation des comportements étatiques¹⁵⁴.

Le partage entre les procédures qui se rattachent ou non au contrôle international ne suffit cependant pas pour déterminer celles qui relèvent ou pas du suivi. En effet, toute procédure de contrôle international ne s'analyse pas nécessairement comme étant du suivi. Deux procédures au moins doivent être mentionnées à cet égard. Il s'agit d'une part de la procédure de réclamations collectives instituée par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1995 et d'autre part du contrôle juridictionnel opéré par la Cour européenne des droits de l'homme. Chacun de ces mécanismes doit être extrait du champ du suivi dès lors que l'on adhère à la définition préalablement esquissée. Celle-ci assigne au suivi un caractère non contentieux, ce qui signifie qu'il se déploie de

¹⁵¹ Aux termes de l'article 52 de la CEDH « [t]oute Haute Partie contractante fournira sur demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les explications requises sur la manière dont son droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de cette Convention ».

¹⁵² DUPUY, P.-M., KERBRAT, Y., *Droit international public*, op. cit., p. 584, par. 513.

¹⁵³ Pour une analyse plus minutieuse, cf. *infra*, pp. 99-106.

¹⁵⁴ Pour une analyse plus détaillée, cf. *infra*, pp. 106-112.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

façon régulière et non pas à raison d'une allégation de violation du droit. Or, les deux procédures évoquées sont précisément enclenchées par une telle allégation ; par conséquent, elles sont mises en œuvre de façon occasionnelle et dans un contexte contentieux. A cela s'ajoute que le suivi ne semble pas s'inscrire dans une démarche autoritaire, alors même que le contrôle exercé par la Cour européenne, sans être totalement comminatoire, a une dimension contraignante puisqu'il débouche sur une décision juridiquement obligatoire.

Il est vrai que cette dimension contraignante n'interdit pas à la juridiction européenne d'apporter une aide aux Etats qu'elle reconnaît responsables d'une violation des droits garantis par la CEDH. Cette approche est tout à fait perceptible à chaque fois que la Cour fournit des indications au sujet des mesures d'exécution de ses arrêts¹⁵⁵. Mais cette activité nouvelle d'assistance ne suffit pas pour faire basculer le contrôle juridictionnel dans le champ du suivi. Il n'efface pas le fait que le contrôle exercé par la Cour est séquentiel par nature, alors que le suivi est continu par essence.

Une analyse comparable s'applique au sujet du contrôle, par la Cour européenne, de l'exécution de ses propres arrêts. Ce contrôle pourrait être assimilé au suivi entendu au sens très étroit de « follow-up ». Mais même avec ce sens, le terme « suivi » porte en lui l'idée d'une continuité temporelle et suppose une surveillance prolongée dans le temps. Or, l'intervention de la Cour ne saurait être que ponctuelle, en ce sens qu'elle s'épuise dès lors qu'un nouveau constat de violation ou de non violation est dressé. De plus, le contrôle de l'exécution des arrêts par la Cour vise à régler un différend en constatant une violation de la CEDH, alors même que le suivi cherche à éviter le différend et se tient à l'écart des contextes conflictuels. Enfin, lorsque le juge se prononce sur l'exécution de ses propres arrêts, il entame l'examen d'un nouveau différend, lequel se distingue du différend initial même s'il est lié à lui. Il se prononce ainsi sur une succession de différends intellectuellement distincts, alors que le suivi semble agir dans une continuité ininterrompue.

Ainsi, même si le suivi et le contrôle exercé par la Cour européenne des droits de l'homme se rejoignent sur certains points, ils doivent être distingués sur le plan conceptuel, en raison d'une différence substantielle d'approche.

Il reste que le contrôle juridictionnel exercé par la Cour européenne fait partie d'un « système de contrôles » qui l'associe au suivi de l'exécution des arrêts assuré par le Comité des Ministres. Cela pourrait conduire à exclure le suivi de l'exécution des arrêts du champ de l'étude, au motif qu'il s'agit d'une procédure qui intervient dans un contexte contentieux. Pourtant, le suivi dont il est question n'est pas de nature contentieuse, même s'il constitue le prolongement d'une opération contentieuse. Le Comité des Ministres procède à une surveillance régulière de l'exécution de tous les arrêts, indépendamment d'une quelconque allégation de manquement à l'obligation de se conformer aux arrêts de la Cour.

¹⁵⁵ Cf. par exemple CourEDH, GC, 28 septembre 2005, *Broniowski c. Pologne*, req. n° 31443/96, Rec. 2005-IX, par. 35 ; CourEDH, 13 novembre 2007, *Ramadhi et 5 autres c. Albanie*, req. n° 38222/02, non publié, par. 94.

INTRODUCTION

Ainsi, le simple fait qu'une procédure entretienne un lien avec un autre mécanisme de nature contentieuse ne suffit pas pour lui enlever le qualificatif de suivi, tout simplement parce qu'il ne suffit pas pour changer sa nature.

Les développements qui précèdent permettent de cerner de plus près l'objet de la présente étude. Mais ils ne renvoient pas une image suffisamment précise de ce même objet, qui porte non pas seulement sur le suivi au sein du Conseil de l'Europe, mais sur le suivi du respect des droits de l'homme au sein de cette Organisation. C'est précisément cet objet qu'il convient à présent de préciser.

SECTION 2 – LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE COMME OBJET D'ANALYSE

La recherche entreprise est ciblée sur le suivi du respect des droits de l'homme parce que cette matière se distingue des autres en ce que, au sein du Conseil de l'Europe, elle provoque un consensus suffisant pour que les Etats admettent l'existence d'un contrôle juridictionnel qui se différencie du suivi. En conséquence, l'épanouissement du suivi dans ce domaine interpelle davantage qu'ailleurs parce que son utilité suscite des interrogations légitimes. Mais avant de s'attarder sur les questionnements que suscite le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe (III), il convient de lister avec la plus grande rigueur possible les procédures de suivi du respect des droits de l'homme. Cette dernière opération est indispensable car, au sein du Conseil de l'Europe, le suivi du respect des droits de l'homme ne constitue qu'un élément d'un vaste dispositif de suivi (I). Mais elle débouche sur le constat selon lequel le suivi du respect des droits de l'homme s'assimile à un amas de procédures apparemment caractérisées par leur hétérogénéité (II), ce qui impose quelques remarques d'ordre méthodologique.

I. LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME, ÉLÉMENT D'UN VASTE DISPOSITIF DE SUIVI AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

Le suivi « contribue à [...] donner son identité » au Conseil de l'Europe¹⁵⁶. L'identité de l'Organisation repose sur l'idéal de « démocratie véritable » évoqué dans le Préambule de son Statut. L'article 3 du Statut décline cet idéal en deux branches, le « principe de la prééminence du droit » d'une part et « le principe en vertu duquel toute personne placée sous la juridiction [d'un Etat membre] doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales » d'autre part. Il n'est dès lors pas étonnant de constater qu'au sein du Conseil de l'Europe le suivi dépasse le champ de la protection des droits de l'homme pour couvrir l'ensemble des questions qui peuvent être rattachées à la notion de démocratie¹⁵⁷. Or, la recherche sera circonscrite au domaine des droits de l'homme parce qu'il est le seul à

¹⁵⁶ AS (1998) CR 11, 21 avril 1998, p. 364, intervention de Mme. Poptodorova.

¹⁵⁷ Pour un aperçu général, cf. CM/Monitor (2007) 1 Add., 19 juin 2007, Arrangements futurs pour le suivi thématique du Comité des Ministres, Document préparé par la Direction de la Planification stratégique (DSP).

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

connaître un enchevêtrement des méthodes de contrôle. Il devient dès lors indispensable d'opérer un partage entre les procédures de suivi qui assurent spécifiquement le respect des droits de l'homme et celles qui garantissent le respect des exigences de la démocratie en général (B). Mais ce partage n'a rien d'automatique car les notions de démocratie et de droits de l'homme sont étroitement imbriquées (A).

A) L'imbrication des notions de démocratie et de droits de l'homme

La distinction entre les notions de démocratie et de droits de l'homme suppose un effort de définition préalable. Mais la tâche se révèle compliquée parce que l'appréhension des notions dont il est question est gênée par le flou qui les enveloppe. La notion de droits de l'homme est peut-être la plus facile à cerner car son essence est consensuelle (1). La notion de démocratie est plus difficile à délimiter, mais il est admis qu'elle englobe l'exigence de respect des droits de l'homme (2).

1. La notion de droits de l'homme

Il est généralement admis que l'expression « droits de l'homme » désigne les droits assurant la liberté et la dignité de la personne humaine. L'ambiguïté qui l'entoure porte essentiellement sur deux points.

Le premier résulte de la dualité des angles de vue sous lesquels la notion peut être abordée. Il est d'abord possible de se placer sur le terrain du droit naturel pour considérer que l'expression « droits de l'homme » recouvre l'« [e]nsemble des droits inhérents à la dignité de la personne humaine »¹⁵⁸ qui, en tant que tels, sont antérieurs à l'Etat. Selon cette acception, les droits de l'homme désignent avant tout un idéal, ce qui appelle à les examiner essentiellement sous l'angle de la philosophie, de la morale ou encore de la politique. Une seconde option consiste à adopter une démarche positiviste, qui conduit à résumer les droits de l'homme aux droits institués par l'ordre juridique positif. Cette perspective favorise le développement d'une conception selon laquelle les droits de l'homme ne pourraient exister que « lorsqu'un régime juridique est organisé tel que le droit soit protégé par une action en justice »¹⁵⁹. Cette approche semble adaptée à l'ordre juridique interne, mais elle est difficilement transposable sur la scène internationale, où le juge constitue une figure d'exception. Cela incite à considérer que, sous l'angle juridique, les droits de l'homme sont ceux qui sont assortis de « mécanismes institutionnels de garantie »¹⁶⁰, quelle que soit leur nature. Cette dernière approche peut être privilégiée dans la mesure où le suivi constitue précisément un mécanisme institutionnel qui vise à garantir le respect des droits de l'homme. Cela n'exclut pas pour autant la prise en compte de considérations liées aux fondements philosophiques des droits de l'homme et à l'environnement politique dans lequel ils s'épanouissent.

¹⁵⁸ SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 396.

¹⁵⁹ SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Paris, 10^e éd., 2011, p. 52, par. 30.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 12, par. 1.

INTRODUCTION

Le second facteur générateur d'ambiguïtés concerne l'étendue de la catégorie des droits de l'homme. Cette notion a été forgée dans le contexte individualiste qui prime dans les sociétés occidentales. Il s'ensuit qu'elle est principalement axée sur l'individu en tant qu'être déconnecté du milieu social dans lequel il évolue. En raison de cet aspect historique, la question s'est posée de savoir si les droits économiques, sociaux et culturels ou encore les droits des groupes, attachés non pas à l'homme individuel mais à l'homme en tant que composante d'un groupe qui le transcende, peuvent être considérés comme des droits de l'homme. Il est admis, tout au moins en droit international, que l'expression « droits de l'homme » recouvre à la fois les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. En revanche, les opinions divergent quant à l'inclusion des droits collectifs, et notamment des droits des minorités, dans le champ des droits de l'homme¹⁶¹. Il est néanmoins possible d'écarter le problème car les procédures de suivi ne portent pas sur des droits collectifs à proprement parler. Elles concernent tout au plus des droits individuels à dimension collective, c'est-à-dire des droits reconnus à l'individu qui s'exercent collectivement. Tel est le cas des dispositifs de suivi institués par la Charte sociale européenne et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Au demeurant, les préambules de ces textes se réfèrent expressément à « la sauvegarde et [au] développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹⁶², signifiant par là que ces instruments relèvent du champ des droits de l'homme.

2. La notion de droits de l'homme incorporée à la notion de démocratie

La notion de démocratie est susceptible de recevoir une multitude de significations. Il serait donc présomptueux de prétendre qu'il est possible d'en proposer une définition consensuelle. Afin de tenter de l'approcher au plus près, il faut relever que la notion a conservé son acception ancienne, mais s'est enrichie d'un sens plus contemporain qui la rend plus diffuse. Au sens traditionnel, la démocratie « est le régime politique dans lequel le peuple, détenteur de la souveraineté, exerce le pouvoir »¹⁶³. Mais « [l]a démocratie est aujourd'hui une philosophie, une manière de vivre, une religion et, presque accessoirement, une forme de gouvernement »¹⁶⁴. Il se dégage de la combinaison de ces éléments que la démocratie désigne non seulement un régime politique, mais plus largement une modalité d'organisation sociétale. En tant que régime politique, la démocratie postule que l'individu, ou plus exactement le citoyen, soit placé au centre de la relation de pouvoir, et ce quelque soit le niveau où s'exerce la puissance publique. Elle suppose que le pouvoir émane du suffrage

¹⁶¹ Cf. notamment VALTICOS, N., « La notion des droits de l'homme en droit international », in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Mélanges Michel Virally, Pedone, Paris, 1991, pp. 485-490.

¹⁶² Charte sociale européenne, préambule, alinéa 2 ; Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, préambule, alinéa 3.

¹⁶³ NAY, O. et al., *Dictionnaire de la pensée politique. Idées, doctrines et philosophes*, Armand Colin, Paris, 2005, p. 43.

¹⁶⁴ BURDEAU, G., *La démocratie*, Seuil, coll. « Politique », Paris, 1966, p. 1.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

universel et qu'il existe un système institutionnalisé d'équilibrage des pouvoirs entre les différents niveaux de la puissance publique. En tant que modalité d'organisation sociale, la démocratie requiert que le pouvoir politique dispose d'une légitimité qu'il acquiert en adhérant à des valeurs essentielles, dont la primauté du droit, le respect des droits de l'homme, la transparence et le pluralisme nécessaire à une confrontation des points de vue et à l'émergence de solutions emportant l'assentiment de la majorité.

Cette définition approximative suffit pour comprendre que le respect des droits de l'homme n'est que l'un des critères de la démocratie et, corrélativement, que le suivi du respect des droits de l'homme s'insère dans un dispositif de suivi plus étendu, axé sur la démocratie en général. Parmi les procédures de suivi préalablement mentionnées, il est dès lors possible d'écarter toutes celles qui ont pour finalité non pas de protéger spécifiquement les droits de l'homme, mais d'assurer la diffusion des exigences démocratiques autres que le respect des droits de l'homme.

B) L'identification des mécanismes de suivi du respect des droits de l'homme constituant l'objet de la présente étude

L'exclusion de certaines procédures du champ de l'analyse relève de l'évidence, tant il flagrant que le domaine matériel qu'elles couvrent dépasse le cadre des droits de l'homme pour se rattacher à la notion de démocratie. Tel est le cas pour ce qui concerne le suivi institué par les Conventions civile et pénale sur la corruption, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme ainsi que le suivi exercé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

A l'inverse, il est aisé d'inclure dans le champ de l'étude les mécanismes de suivi qui relèvent à l'évidence du domaine des droits de l'homme. Tel est le cas des mécanismes institués par la Charte sociale européenne, la CEPT, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Convention relative à la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention sur l'accès aux documents publics ainsi que la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Tel est encore le cas du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, de l'activité de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance¹⁶⁵, du Commissaire aux droits de l'homme ainsi que de celle exercée par le Secrétaire Général au titre de l'article 52 de la CEDH.

¹⁶⁵ L'article 1 de la Résolution Res (2002) 8 du 13 juin 2002 et relative au statut de l'ECRI indique expressément que la Commission est « chargée de combattre le racisme, la discrimination, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans la grande Europe *sous l'angle de la protection des droits de l'homme*, à la lumière de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ses protocoles additionnels et la jurisprudence y relative » (non souligné dans l'original).

INTRODUCTION

Les mécanismes de suivi mis en place par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres doivent faire l'objet d'une appréciation plus nuancée. Ces deux organes surveillent le respect de toutes les obligations qui découlent de l'appartenance au Conseil de l'Europe, ce qui inclut l'exigence générale de respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit inscrite à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, mais aussi les engagements spécifiques souscrits par certains Etats membres au moment de leur adhésion, ou encore les obligations acceptées par voie conventionnelle. Il en résulte que le champ matériel couvert par l'exercice de suivi est très vaste, en ce sens qu'il dépasse la seule problématique des droits de l'homme. Il convient donc de le fractionner pour retenir uniquement les aspects qui se rattachent aux droits de l'homme, même s'il faut reconnaître que cette démarche recèle une part de fiction tant les questions abordées se chevauchent.

En revanche, il est plus difficile de déterminer si le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires relève du domaine des droits de l'homme. Le Préambule de la Charte incite à l'inclure dans le champ des droits de l'homme car il se réfère aux « principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, et [...] à l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe » pour souligner que « le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible ». Il laisse donc penser que l'objectif poursuivi est de protéger les droits des personnes ayant une spécificité linguistique, culturelle ou religieuse, ce qui renvoie à la problématique des droits de l'homme. Pourtant, la Charte ne présente pas les langues régionales et minoritaires comme un problème spécifique à un groupe d'individus. Elle ne protège pas des individus ou des groupes d'individus mais les langues elles-mêmes, en tant qu'aspect du patrimoine culturel européen. Autrement dit, « l'objectif dominant de la charte est d'ordre culturel »¹⁶⁶. Celle-ci s'inscrit dans une démarche de promotion du pluralisme culturel. Ce trait la distingue de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui vise, pour sa part, à protéger les intérêts particuliers des individus appartenant à des groupes minoritaires. Aussi, est-il permis de considérer que le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires relève du domaine de la démocratie et non du champ plus restreint des droits de l'homme.

Les exclusions successives auxquelles il a été procédé dessinent les frontières de l'objet de la présente étude. Celui-ci se situe au croisement des notions de suivi et de droits de l'homme. Il s'agit d'analyser des mécanismes de suivi du respect, par les Etats membres, des normes relatives aux droits de l'homme qui prévalent au sein du Conseil de l'Europe. Ces procédures reposent tantôt sur un fondement conventionnel, tantôt sur la base juridique que constitue le Statut du Conseil de l'Europe. La première catégorie recouvre le suivi exercé au titre de la Charte sociale européenne, de la CEPT, de la Convention-cadre pour la

¹⁶⁶ Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, par. 10.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

protection des minorités nationales, de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, de la Convention sur l'accès aux documents publics, de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique¹⁶⁷ ainsi que le suivi fondé sur les articles 46 § 2 et 52 de la CEDH. La seconde catégorie englobe le suivi exercé par l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, le Commissaire aux droits de l'homme et l'ECRI.

L'étendue de l'objet d'étude ainsi arrêté donne le sentiment que le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe n'est qu'un miroir brisé, qui serait réfractaire à toute analyse d'ensemble. C'est sans doute la raison pour laquelle il n'existe pour l'heure aucune synthèse globalisante en la matière. La recherche entreprise a néanmoins pour ambition de contourner les obstacles que constituent la multiplicité évidente et l'hétérogénéité apparente des procédures de suivi du respect des droits de l'homme.

II. LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME,
AMAS D'UNE MULTITUDE DE PROCÉDURES
APPAREMMENT CARACTÉRISÉES PAR LEUR HÉTÉROGÉNÉITÉ

La liste des procédures de suivi du respect des droits de l'homme ne peut que susciter des angoisses d'ordre méthodologique, tant il paraît difficile d'embrasser dans un discours globalisant des procédures dont le nombre laisse deviner leur hétérogénéité. Le choix d'une grille de lecture de ces divers mécanismes a été directement dicté par l'ambition poursuivie par la recherche, qui est de cerner l'intérêt du suivi dans un ordre juridique suffisamment intégré pour accueillir des contrôles contraignants et qui est d'ailleurs marqué par la prééminence d'un contrôle juridictionnel efficace. Cette perspective met en exergue la nécessité de surmonter deux difficultés.

La première découle de la multiplicité des mécanismes étudiés et de la masse impressionnante de documents y afférents. Celle-ci rassemble non seulement des documents de réflexion *intra* ou *inter* institutionnels et des rapports d'activité, mais aussi une myriade de rapports concernant chacun des quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe. Il ne peut dès lors être question de se livrer à un examen exhaustif de tous les documents établis par les organes de suivi. La perspective de se limiter à l'étude d'un ou de quelques Etats ciblés ne paraît pas non plus pertinente, dans la mesure où elle risque d'aboutir à des impasses regrettables de nature à dissimuler la nature profonde et l'intérêt du suivi. Le choix s'impose alors de privilégier l'analyse des documents de réflexion et des rapports d'activité, les rapports par Etat n'étant exploités qu'au cas par cas, pour y puiser des exemples illustrant une approche résolument fonctionnelle de l'étude du suivi du respect des droits de l'homme.

¹⁶⁷ Il est à noter que ces deux dernières conventions ne sont pas entrées en vigueur et que, de ce fait, les mécanismes de suivi qu'elles établissent ne sont pas encore opérationnels.

INTRODUCTION

La diversité apparente des mécanismes cités constitue la seconde difficulté. Ceux-ci ont été créés ou développés de façon tout à fait pragmatique, pour répondre aux besoins spécifiques générés par les élargissements successifs du Conseil de l'Europe aux Etats d'Europe centrale et orientale. Il s'ensuit que chacun des mécanismes analysés présente des caractéristiques qui lui sont propres. L'absence d'une logique d'ensemble qui soit immédiatement perceptible rend *a priori* illusoire toute tentative de systématisation. Elle semble également contraindre à évoquer les mécanismes de suivi au pluriel plutôt que le suivi au singulier. L'option méthodologique retenue consiste à assumer l'hétérogénéité qui caractérise les mécanismes de suivi du respect des droits de l'homme en appréhendant les divergences comme autant d'éléments permettant d'affiner et de nuancer l'analyse. Cette démarche holistique conduit à mettre l'accent sur la cohérence d'ensemble des procédures de suivi, par delà leurs différences. L'approche privilégiée autorise alors à synthétiser la pluralité des procédures de suivi dans la singularité du mot « suivi ». Cette singularité qui transcende les apparences laisse entrevoir que les mécanismes étudiés présentent des traits communs, qui encouragent à les analyser comme le révélateur d'une rénovation du contrôle international du respect des droits de l'homme.

III. LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME, RÉVÉLATEUR D'UNE RÉNOVATION DU CONTRÔLE INTERNATIONAL DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Le développement du droit international s'est accompagné d'un renouvellement des interrogations suscitées par la matière. Au début du XX^e siècle, la doctrine s'est longuement interrogée sur le point de savoir si le droit international mérite le qualificatif de droit, alors même qu'il ne bénéficie pas d'un système de sanctions socialement organisé. L'existence de ce droit en tant que tel étant désormais admise, l'intérêt doctrinal s'est déplacé vers l'application du droit international. Sous cet angle, le droit international est critiqué pour son ineffectivité supposée. Celle-ci serait la conséquence de « l'une des faiblesses endémiques de l'ordre juridique international », qui est que « les Etats contrôlent généralement eux-mêmes l'application des normes internationales par leurs partenaires, sans l'intervention d'instances tierces »¹⁶⁸. Elle découlerait encore de la pénurie de sanctions institutionnalisées contre l'illicite et de l'absence de contrôles efficaces¹⁶⁹, distincts du contrôle diplomatique de droit commun exercé par les Etats eux-mêmes. La combinaison de ces facteurs a valu au droit international d'être présenté comme un droit

¹⁶⁸ DUPUY, P.-M., KERBRAT, Y., *Droit international public, op. cit.*, p. 576, par. 505.

¹⁶⁹ Cf. notamment SCHELLE, G., *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, t. 1, Sirey, Paris, 1932, p. 59 : « [c]'est surtout au Droit des gens qu'on a fait le reproche d'être un droit imparfait et de manquer soit de contrôle, soit de sanctions ».

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

« primitif » qui n'est qu'« au début d'une évolution que le droit étatique a déjà derrière lui depuis des siècles »¹⁷⁰.

L'espoir secret de valoriser la matière a incité certains auteurs à chercher à parer le contrôle international d'attributs qui constitueraient les gages de son efficacité et, partant, de l'effectivité du droit international. Ils ont ainsi construit un modèle idéalisé de contrôle international (A), dont le suivi s'éloigne. Mais cet idéal peine à se réaliser, ce qui est imputable à la réticence des États. Même lorsqu'il se concrétise, comme c'est le cas au sein du Conseil de l'Europe, le suivi émerge, ce qui laisse apparaître que le modèle idéalisé n'est pas un modèle parfait. Le développement empirique du suivi qui s'observe à l'échelle du Conseil de l'Europe donne donc à penser que le contrôle international tend à s'adapter pour faire face aux limites que présente le modèle idéalisé par la doctrine (B).

A) Le modèle idéalisé de contrôle international

La doctrine soutient que, « pour des raisons évidentes, le contrôle international ne peut s'organiser par une simple transposition sur le plan international des méthodes du contrôle interne »¹⁷¹. Pourtant, il semblerait qu'une partie de la doctrine ait cherché à façonner le contrôle international sur le modèle du contrôle tel qu'il s'est imposé en droit interne, afin de le revêtir d'une aura de crédibilité.

Elle donne l'impression d'avoir érigé le contrôle autoritaire fondé sur la sanction en idéal absolu, même si elle soutient que l'ordre juridique international ne saurait tolérer que la notion de contrôle soit entendue dans son acception anglo-saxonne, impliquant une mainmise du contrôleur sur le sujet contrôlé. Cette conception transparaît parfaitement dans les écrits du Professeur Guggenheim, qui présente le contrôle de type répressif comme le contrôle le plus « évolué » et explique que l'absence de sanctions à disposition des organes de contrôle constitue la « faiblesse politique du contrôle institué par les organisations internationales »¹⁷². Dans les travaux plus récents, l'attrait pour le contrôle dans sa forme autoritaire est plus discret, mais il reste perceptible. Il est vrai que la doctrine a extrait la sanction de l'opération de contrôle, en relevant qu'il s'agit d'une condition indispensable à la transposition du concept interne de contrôle en droit international. Mais ce faisant, elle n'a fait qu'atténuer les liens entre la sanction et le contrôle, sans les éliminer pour autant. Pour preuve, le contrôle international est souvent présenté comme une source privilégiée de sanctions¹⁷³. En outre, il est affirmé que l'efficacité du contrôle suppose une

¹⁷⁰ Kelsen, H., *Théorie pure du droit*, traduction française de la deuxième édition de la *Reine Rechtslehre* par Charles Eisenmann, LGDJ / Bruylant, Paris / Bruxelles, 1999, pp. 313-314.

¹⁷¹ Valticos, N., « Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail », *RCADI*, 1968-I, t. 123, p. 319.

¹⁷² Guggenheim, P., *Traité de droit international public*, t. II, Librairie de l'Université, Georg et Cie SA, Genève, 1954, p. 287 et pp. 293-294.

¹⁷³ Cf. notamment Virally, M., *L'Organisation mondiale*, Armand Colin, coll. « U », Paris, 1972, p. 192 : « le pouvoir de contrôler conduit par une pente naturelle à la reconnaissance du pouvoir de

INTRODUCTION

capacité de sanction¹⁷⁴, ou encore que la fonction du contrôle est de faire pression sur les sujets dont les comportements s'écartent des prescriptions normatives¹⁷⁵. La notion de contrôle international reste donc empreinte d'une connotation autoritaire très présente.

L'enthousiasme provoqué par les modes autoritaires d'application du droit incite une grande partie de la doctrine à nourrir une fascination pour la méthode juridictionnelle qui, bien qu'axée essentiellement sur une finalité réparatrice, aboutit à des décisions contraignantes, ce qui lui donne une dimension de fermeté. La juridiction internationale est perçue comme le garant ultime de l'effectivité des règles du droit international; elle est « l'instrument par lequel s'affirme directement la primauté de la règle de droit par rapport aux Etats »¹⁷⁶. Il s'ensuit que, dans l'imaginaire collectif, le juge est pensé comme l'organe de contrôle « idéal »¹⁷⁷. Le contrôle juridictionnel est considéré comme la forme de contrôle la plus « efficace »¹⁷⁸, la plus « achevée »¹⁷⁹, voire la plus « évoluée »¹⁸⁰, tous les autres procédés étant aléatoires car tributaires de rapports de puissance.

L'attrait pour le contrôle juridictionnel affecte tous les aspects du droit international, mais il se manifeste avec une acuité particulière dans le domaine des droits de l'homme. Dans cette branche du droit, l'impératif de la protection de l'individu ainsi que le succès des juridictions régionales européenne et américaine, constituent de puissants facteurs incitant à défendre l'option

sanctionner »; LEBEN, C., *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruylant, Bruxelles, 1979, p. 118 : « l'étude des sanctions morales est reliée en partie à l'étude des techniques du "contrôle international" qui constitue l'une des sources d'émergence de ces sanctions »; VALTICOS, N., « Contrôle », in DUPUY, R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff, Dordrecht / Boston / London, 2^e éd., 1998, p. 264 : « [l]'idée de contrôle évoque celle de sanction »; KISS, A., « Introduction », in MALJEAN-DUBOIS, S. (dir.), *L'effectivité du droit européen de l'environnement. Contrôle de la mise en oeuvre et sanction du non-respect*, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Université d'Aix-Marseille III, La Documentation française, coll. « Monde européen et international », Paris, 2000, p. 8 : « [l]e contrôle international n'est qu'une phase dans la mise en œuvre du traité, située entre l'exécution proprement dite et la sanction susceptible d'intervenir en cas d'inexécution constatée ».

¹⁷⁴ BLOKKER, N., MULLER, S., « Towards More Effective Supervision by International Organizations », *op. cit.*, p. 311 : « it is increasingly recognized that effective supervision needs the backup of sanctions ».

¹⁷⁵ CHARPENTIER, J., « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, p. 169 : « le contrôle [...] constitue un pouvoir autonome consistant à faire pression sur l'Etat pour obtenir de lui une modification de son comportement »; LUKASHUK, I. I., « Control in Contemporary International Law », in BUTLER, W. E. (ed.), *Control over compliance with international law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht / Boston / London, 1991, p. 5.

¹⁷⁶ LEBEN, C., « La juridiction internationale », *Droits. Revue française de théorie juridique*, 1989, n° 9, *La fonction de juger*, p. 144.

¹⁷⁷ MALINVERNI, G., « Les mécanismes de contrôle international du respect des droits de l'homme », *Cahiers du droit public*, 1989, p. 162.

¹⁷⁸ COSTA, J. P., « La Cour européenne des droits de l'homme et la protection des droits sociaux », *RTDH*, 2010, p. 210.

¹⁷⁹ COUSSIRAT-COUSTERE, V., *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸⁰ MALINVERNI, G., « Les mécanismes de contrôle international du respect des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 159.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

juridictionnelle¹⁸¹ et, partant, à nourrir un certain dédain pour les mécanismes non contentieux de protection des droits de l'homme¹⁸².

Bien évidemment, en construisant ce modèle idéal de contrôle, la littérature juridique ne fait pas abstraction des particularités de l'ordre juridique international. La doctrine est consciente que dans cette sphère, l'avènement du contrôle inspiré du modèle interne se heurte à la souveraineté de l'Etat et au caractère décentralisé de la société internationale. Aussi admet-elle que l'avènement d'un contrôle calqué sur le contrôle interne est difficilement envisageable. Mais elle véhicule l'idée selon laquelle l'efficacité du contrôle postule que l'ordre juridique international se défasse de ses attributs pour s'inscrire dans une perspective d'évolution calquée sur les ordres internes. Ainsi, le Professeur Coussirat-Coustère relève que le contrôle juridictionnel ne pourrait devenir la modalité centrale d'application du droit international qu'à condition de « pouvoir retrouver en droit international ce sur quoi se fonde en droit interne la primauté de la règle de droit, à savoir, d'une part, un ordre public indépendant dans son existence et sa validité des volontés des sujets qu'il régit et, d'autre part, des mécanismes permettant de priver d'effet les actes contraires à cet ordre public »¹⁸³. Cela donne le sentiment que le contrôle international est grevé de tares congénitales dont il ne pourrait s'affranchir qu'en s'inspirant des solutions éprouvées en droit interne.

Loin de prétendre qu'une telle évolution serait indésirable, il faut admettre que sa réalisation est hypothétique. Pour preuve, le contrôle international ne se structure toujours pas autour du primat de la sanction institutionnalisée et du juge. De prime abord, cet état de fait est imputable à la seule résistance des Etats. Mais peut-être est-il pertinent de s'interroger sur l'existence éventuelle d'autres facteurs d'explication. Peut-être est-il possible d'envisager l'hypothèse selon laquelle le modèle idéalisé par la doctrine, pour perfectionné et utile qu'il soit, ne constitue pas, à lui seul, une méthode suffisante de réalisation intégrale du droit, et notamment du droit européen des droits de l'homme. C'est ce qu'insinue l'émergence massive du suivi au sein du Conseil de l'Europe. Elle suggère en effet qu'au sein de cette Organisation le contrôle international du respect des droits de l'homme s'adapte pour faire face aux limites qui affectent le modèle du contrôle autoritaire.

¹⁸¹ Cf. VASAK, K., « Vers la création de commissions régionales des droits de l'homme », in *Problèmes de protection internationale des droits de l'homme*, René Cassin Amicorum discipulorumque liber, vol. I, Pedone, Paris, 1969, p. 471 : « [d]epuis que le mouvement vers la protection internationale des droits de l'homme a été lancé, un véritable postulat semble avoir été très généralement admis : l'efficacité de la protection internationale des droits de l'homme serait toujours directement proportionnelle à la juridictionnalisation de toute la matière des droits de l'homme ».

¹⁸² En ce sens, cf. DECAUX, E., « De la promotion à la protection des droits de l'homme. Droit déclaratoire et droit programmatore », in *SFDI, La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Actes du Colloque de Strasbourg, Pedone, Paris, 1998, p. 85.

¹⁸³ COUSSIRAT-COUSTERE, V., *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats*, op. cit., p. 14.

INTRODUCTION

B) L'adaptation du contrôle international du respect des droits de l'homme face aux limites du modèle idéalisé

L'analyse du suivi du respect des droits de l'homme développé au sein du Conseil de l'Europe crée l'opportunité de tester le modèle rêvé de contrôle international, c'est-à-dire le référent autoritaire qui peut prendre la forme d'une surveillance non juridictionnelle assortie de sanctions ou d'un contrôle juridictionnel. Il se présente comme un objet propice à l'exploration des modalités d'organisation du contrôle international car il couvre un champ encourageant l'émergence d'un contrôle autoritaire.

La matière sur laquelle il porte véhicule des valeurs jugées fondamentales, qui transcendent les intérêts étatiques. Aussi, la souveraineté étatique doit-elle se courber face à l'impératif de protection des droits de l'homme. C'est la raison pour laquelle le domaine des droits de l'homme constitue le terrain privilégié de l'émergence d'un contrôle juridictionnel sur la scène internationale. C'est encore la raison pour laquelle le principe de réciprocité ne trouve pas à s'appliquer, ce qui ouvre la possibilité de l'engagement de la responsabilité internationale d'un Etat déviant par un Etat qui n'est pas directement affecté par un fait illicite. Dans la mesure où la mise en œuvre de la responsabilité internationale s'assimile pour partie à une sanction¹⁸⁴, cela montre que le droit des droits de l'homme est un domaine dans lequel la sanction des comportements déviants est non seulement attendue mais aussi encouragée par des aménagements techniques du droit commun applicable à d'autres domaines du droit international.

Le cadre géographique de développement du suivi étudié se présente également comme un contexte d'analyse fertile. Le Conseil de l'Europe constitue en effet une sphère régionale dans laquelle l'intégration a été suffisamment solide pour provoquer la mise en place d'un contrôle juridictionnel ouvert aux individus, lequel est salué, à juste titre, comme une garantie efficace du respect des droits de l'homme.

Or, le suivi se structure autour d'une approche « adoucie » du contrôle, en ce sens qu'il ne se construit pas par référence à la logique de la contrainte. Il fait appel à d'autres ressorts que la sanction ou l'adoption de décisions juridiquement contraignantes.

Au regard de ce décalage, le suivi interpelle car il s'enracine dans un environnement où il n'est *a priori* pas attendu. Cela incite à s'interroger sur les raisons de l'émergence, puis du développement du suivi au sein du Conseil de l'Europe.

L'intention de cette thèse est de montrer que, aussi utile soit-elle, l'approche ferme privilégiée par la doctrine ne suffit pas pour provoquer un respect intégral des droits de l'homme et que, au sein du Conseil de l'Europe, le suivi est le révélateur de l'adaptation du contrôle international du respect des droits de l'homme pour tenter de combler les limites qui affectent les modes autoritaires de

¹⁸⁴ Sur ce point, cf. *infra*, pp. 344-345.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

mise en œuvre du droit sur la scène internationale. Les limites dont il est question sont plurielles.

La première d'entre elles s'impose d'elle-même, tant elle paraît évidente. Elle réside dans le fait que, sur la scène internationale, les modes autoritaires ne peuvent être mis en place qu'avec le consentement des Etats surveillés. Or, ceux-ci se montrent réticents à l'égard des contrôles afflictifs qui leur imposeraient une contrainte qu'ils réprouvent. Cela incite à analyser le suivi comme une réponse, par dépit, à l'impossibilité de concrétiser le modèle idéal de contrôle international.

Cette explication n'étonne guère sous l'angle de l'ordre juridique international, compte tenu du caractère décentralisé de la société internationale. Elle peut paraître plus surprenante à l'échelle du Conseil de l'Europe, qui constitue non seulement le terreau d'épanouissement d'un contrôle juridictionnel exemplaire mais aussi un cadre où l'adhésion aux valeurs véhiculées par les droits de l'homme paraît suffisante pour générer des sanctions à l'encontre des Etats qui les bafouent. Mais l'étonnement s'estompe rapidement face au constat selon lequel les mécanismes de suivi se sont multipliés depuis le début des années 1990, c'est-à-dire à compter du moment où l'Organisation a ouvert ses portes aux Etats d'Europe centrale et orientale issus de la dislocation du bloc soviétique. Les élargissements successifs ont provoqué une dilution de la solidarité à l'égard du patrimoine de valeurs communes. Le cadre régional se rapproche ainsi de l'environnement qui prévaut au niveau universel, ce qui éloigne la perspective d'une acceptation des contrôles autoritaires. L'échec des tentatives visant à mettre en place une juridiction compétente pour veiller à la mise en œuvre de tous les traités conclus sous les auspices de l'Organisation¹⁸⁵ en témoigne. Les mécanismes de suivi, appréciés pour leur souplesse et leur caractère non conflictuel, se présentent dès lors comme une solution minimaliste de substitution à la méthode juridictionnelle qui attise les susceptibilités étatiques¹⁸⁶. Ils pourraient alors être analysés comme une concession faite aux

¹⁸⁵ Cf. GT-SUIVI (98) 10 (restricted), 12 mars 1998, Création éventuelle d'une instance judiciaire « générale » du Conseil de l'Europe (Proposition de la République tchèque); CM/Inf (98) 20 (restricted), 25 mai 1998, Création éventuelle d'une instance judiciaire « générale » du Conseil de l'Europe (Proposition révisée de la République tchèque); CM (98) 178, *op. cit.*, par. 12; Recommandation 1458 (2000), 6 avril 2000, Vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale; Doc. 9497, 24 juin 2002, Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1458 (2000).

¹⁸⁶ Cela est particulièrement vrai pour ce qui concerne le mécanisme de suivi institué par la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui a été créé pour compenser le refus des Etats d'adopter un Protocole additionnel à la CEDH accordant des droits aux membres des minorités nationales. Cf. GR-J (99) 12, 12 avril 1999, Recommandation du Comité des Sages concernant la Commission de Venise et proposition tchèque visant à établir une instance judiciaire pour le Conseil de l'Europe, Note établie par la Direction des Affaires Juridiques, par. 9 : « [d]ans certains cas, les conventions ne seront acceptables que pour autant qu'elles ne prévoient pas de mécanisme de contrôle judiciaire (par exemple *la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*) » et par. 23 : « [l]es Etats membres ont ratifié les traités en sachant qu'ils ne seraient pas confrontés à une juridiction internationale pouvant donner une interprétation contraignante du traité et contester les dispositions d'application déjà adoptées ».

INTRODUCTION

souverainetés, comme un instrument destiné à les ménager pour éviter qu'elles ne soient soustraites à toute surveillance internationale.

La pertinence de cette première explication ne saurait occulter le fait que, au sein du Conseil de l'Europe, le suivi ne doit pas être perçu uniquement comme une option par défaut. Il constitue aussi un choix délibéré pour combler les imperfections des modes autoritaires qui sont disponibles dans le domaine des droits de l'homme. Ces derniers ne constituent pas, à eux seuls, des modalités parfaites de réalisation du droit ; ils ne se révèlent pas toujours pleinement efficaces pour assurer le respect intégral des droits de l'homme, ce qui constitue un facteur de légitimation du recours au suivi. Pour le montrer, il convient de confronter successivement le suivi avec les deux modalités de contrôle de ce type qui sont envisageables. Le premier, de nature non juridictionnelle, est le mécanisme classique du contrôle diplomatique exercé unilatéralement par les Etats à l'encontre de leurs co-contractants. Pour impulser un changement dans les comportements étatiques, le contrôle diplomatique peut recourir aux sanctions que constituent les contre-mesures¹⁸⁷ ou encore l'engagement de la responsabilité internationale de l'Etat défaillant. Le second mécanisme est le contrôle juridictionnel, qui est empreint de fermeté parce qu'il débouche sur des décisions juridiquement contraignantes. Il est vrai que la distinction entre ces deux types de contrôle n'est pas étanche car le contrôle diplomatique peut éventuellement déboucher sur l'engagement de la responsabilité internationale d'un Etat devant un juge. Néanmoins, la distinction mérite sans doute d'être conservée car elle permet de rendre compte des virtualités du suivi par rapport à un contrôle non juridictionnel qui compte sur la sanction pour modifier les comportements étatiques et par rapport au contrôle juridictionnel.

La confrontation avec chacun de ces modes de surveillance internationale laisse entrevoir que le suivi questionne l'exaltation des modes contraignants de mise en œuvre du droit en général et de la méthode juridictionnelle en particulier. Il incite à nuancer quelque peu l'enthousiasme provoqué par l'approche autoritaire, dont il fait ressortir les limites. En ce sens, le suivi se conçoit à la fois comme une alternative crédible et comme un complément fertile aux modalités de surveillance internationale empreintes de fermeté.

Il constitue une alternative crédible face au droit commun du contrôle non juridictionnel qu'est le contrôle diplomatique exercé unilatéralement par les Etats. Ce contrôle n'est pas pleinement satisfaisant dans le domaine des droits de l'homme, parce qu'il est désespérément subjectif, parce qu'il implique un investissement de l'Etat qui est difficile à susciter en raison de l'absence, dans la plupart des cas, d'un intérêt étatique à protéger et parce que la sanction ne s'avère pas toujours être une réaction adéquate aux déviations. Aussi le suivi s'éloigne-t-il de ce modèle traditionnel empreint de fermeté en s'efforçant de puiser dans son objectivité intrinsèque une autorité qu'il ne saurait trouver dans la sanction. Sous cet angle, le suivi rend compte d'une dynamique propre au contrôle non juridictionnel.

¹⁸⁷ Sur les incertitudes que peut susciter l'usage de ce terme, cf. *infra*, p. 344.

LE SUIVI DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE

Selon une autre perspective, le suivi se propose comme un complément utile au contrôle juridictionnel, avec lequel il entre en interaction pour conforter la protection européenne des droits de l'homme. L'essor du suivi sur la scène du Conseil de l'Europe laisse apparaître que la méthode juridictionnelle, aussi efficace soit-elle, ne constitue pas une solution absolue pour satisfaire l'impératif d'une protection intégrale des droits de l'homme. Elle comporte en effet des fragilités qu'il est difficile d'ignorer. Au nombre de ces limites compte le fait que le contrôle juridictionnel est tributaire de la volonté des Etats qui peuvent faire barrage à son efficacité, le fait que le juge est peu enclin à s'immiscer dans les matières hautement politiques ou encore le fait qu'il est astreint au respect de l'encadrement *ratione materiae*, *ratione temporis* ou *ratione personae* de ses compétences. Il devient dès lors évident que, même s'il est performant, le contrôle juridictionnel ne peut pas fonctionner comme une méthode exclusive de protection des droits de l'homme. Au contraire, la protection internationale de ces droits gagne à être assurée par une combinaison des méthodes juridictionnelle et non juridictionnelle de contrôle.

Ainsi, le suivi du respect des droits de l'homme tel qu'il se déploie au sein du Conseil de l'Europe témoigne non seulement d'une adaptation du contrôle non juridictionnel face à l'insuffisance d'une approche axée sur la sanction, mais aussi de la recherche d'une combinaison des moyens juridictionnel et non juridictionnel qui vise à adapter la surveillance internationale pour faire face aux faiblesses du contrôle juridictionnel. Autrement dit, le suivi du respect des droits de l'homme attire l'attention sur les métamorphoses du contrôle non juridictionnel (Partie 1) et sur les fragilités du contrôle juridictionnel (Partie 2).