

---

## La Russie et le Conseil de l'Europe : dix ans pour rien ?

---



Jean-Pierre Massias

*Janvier 2007*

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de son auteur.

Programme de recherche Russie/NEI  
©Ifri, 2007 – [www.ifri.org](http://www.ifri.org)  
Institut Français des Relations Internationales  
27 rue de la Procession – 75740 Paris cedex 15 – France  
tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

---

## ***Russie.Nei.Visions***

---

*Russie.Nei.Visions* est une collection électronique consacrée à la Russie et aux nouveaux Etats indépendants (Belarus, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques, politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et *peer review*).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : [info.russie.nei@ifri.org](mailto:info.russie.nei@ifri.org)

**Jean-Pierre Massias** est professeur agrégé de droit public à l'Université d'Auvergne, doyen honoraire de la faculté de droit de Clermont-Ferrand, directeur du groupe de recherche sur le droit et la transition post-communiste et *Senior Associate Member* au Centre de recherches sur la Russie et l'Europe de l'Est (*Saint Antony's College, University of Oxford*). Il est également expert indépendant auprès de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et directeur de la *Revue de Justice Constitutionnelle Est-Européenne*. Parmi ses thèmes de recherche : transition démocratique, rôle des juridictions constitutionnelles dans les Etats post-socialistes, construction constitutionnelle post-totalitaire.

# Sommaire

---

<i>Sommaire</i> .....	2
<i>Résumé</i> .....	3
<i>Introduction</i> .....	4
<i>Les conditions d'adhésion : un pari sur l'avenir</i> .....	5
<i>1996-2006 : progression, stagnation ou régression ?</i> .....	8
<i>Un Conseil de l'Europe miné de l'intérieur ?</i> .....	15
<i>Conclusion</i> .....	17

## Résumé

---

**E**n 1996, la Fédération de Russie rejoint le Conseil de l'Europe à la fois en dépit et à cause de ses lacunes démocratiques. En effet, l'adhésion est vue comme une étape de conversion démocratique. Dix ans plus tard, à l'heure de la présidence russe du Conseil, un premier bilan est possible à travers la question suivante : est-ce le Conseil de l'Europe qui a influencé la Russie, ou cette dernière qui, compte tenu des régressions observées, est en train d'en modifier la nature ?

# Introduction

---

Les relations entre la Fédération de Russie et le Conseil de l'Europe (CE) sont marquées par une contradiction de fond, qui s'est exprimée au moment de l'adhésion au Conseil en 1996, puis au moment de son accession à la présidence du Comité des ministres de cette institution dix ans plus tard. D'un côté, l'adhésion de la Russie est vue à la fois comme une reconnaissance naturelle de son identité européenne et un facteur d'encouragement et de soutien à sa transition démocratique. De l'autre, les lacunes démocratiques de la Russie en 1996 et – ce qui est incontestablement plus problématique – ses régressions récentes, alors qu'elle préside le Conseil, affaiblissent l'autorité de ce dernier.

L'évolution des relations entre la Russie et le CE est profondément paradoxale : censée consolider son ralliement aux valeurs défendues par cette institution, l'adhésion de la Russie a, certes, eu une certaine influence sur son comportement, mais n'a ni prévenu ni empêché le recul de la démocratie. Dans ce contexte, la présidence russe a suscité une double interrogation sur la présence au sein du CE d'un Etat « en décalage » par rapport à ses valeurs, mais aussi sur la crédibilité, la capacité de cette institution à diffuser les valeurs démocratiques et à pérenniser sa fonction de garant des Droits de l'Homme.

# Les conditions d'adhésion : un pari sur l'avenir

---

Présidée par Boris Eltsine, la Russie a déposé une demande d'adhésion au CE pour la première fois en mai 1992, après que le Parlement de la Fédération de Russie a obtenu le statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire en janvier 1992. Si les interrogations sur l'état de la démocratie dans ce pays se sont cristallisées au moment de son adhésion en 1996, plusieurs « faits inquiétants qui marquent un net renversement de la tendance par rapport à la libéralisation qui prévalait lorsque la Russie a présenté sa demande d'adhésion »<sup>1</sup> sont apparus dans l'intervalle. Au rang de ces « faits politiques inquiétants », on trouvait la dissolution du Parlement « à coups de canon » en octobre 1993, le durcissement de la politique étrangère de la Russie (consécutive au remplacement du ministre des Affaires étrangères A. Kozyrev par E. Primakov en janvier 1996), les succès de partis nationalistes ou néo-communistes aux élections législatives de 1995, ou la mise à l'écart de S. Kovalev, conseiller auprès du président russe pour les Droits de l'Homme, opposé à la politique conduite en Tchétchénie. Enfin, c'est la réticence de Moscou pour ratifier les accords sur le désarmement déjà signés et son agressivité grandissante vis-à-vis des ex-républiques soviétiques qui étaient utilisées pour souligner les handicaps importants de la Russie au regard des exigences démocratiques du CE. A ces facteurs, s'ajoute, bien évidemment, la guerre en Tchétchénie qui a profondément dégradé l'image de la Russie et a provoqué la suspension de la procédure russe d'adhésion (décision du 2 février 1995).

Pour beaucoup, en 1996, il ne fait aucun doute que « la Russie est encore loin d'obéir aux critères d'un Etat démocratique constitutionnel où la législation est appliquée et où les Droits de l'Homme fondamentaux sont respectés »<sup>2</sup>. Certains représentants mettent d'ailleurs en garde contre le danger d'« ouvrir la porte [du] Conseil de l'Europe, qui a le devoir

---

<sup>1</sup> Propos du délégué italien, M. Capuce. Les citations concernant les débats relatifs à l'entrée de la Russie au Conseil de l'Europe sont extraites de la « Demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe (25 janvier 1996) », Conseil de l'Europe-Assemblée parlementaire, compte-rendu des débats, session ordinaire de 1996 (première partie), 22-26 janvier 1996. Consultables sur le site <[www.ena.lu/mce.cfm](http://www.ena.lu/mce.cfm)>.

<sup>2</sup> Propos du délégué hongrois M. Salay, idem.

institutionnel de défendre les Droits de l'Homme et l'état de droit, à un Etat qui, à cet égard, laisse beaucoup à désirer»<sup>3</sup>.

Cependant, ces réserves n'ont pas abouti au rejet de la candidature russe. Celle-ci est, au contraire, acceptée au nom d'une double argumentation combinant pragmatisme géopolitique et espérance démocratique. En effet, la majorité des intervenants a appuyé la candidature de la Russie en évoquant les intérêts de l'Europe et l'impossibilité de marginaliser un Etat aussi important, dont les racines européennes étaient censées « attirer » la Russie vers les valeurs occidentales<sup>4</sup>. Cet effort d'intégration fut également poursuivi au nom des intérêts spécifiques du CE comme organisation internationale<sup>5</sup>. Enfin, et cet argument a été systématiquement repris lors des débats pour répondre aux critiques sur la maturité démocratique de la Russie, il convenait de prendre en considération – au-delà de sa situation de 1996 – la volonté politique et les progrès démocratiques accomplis depuis la chute de l'URSS. Dit autrement, c'est bien au nom d'une démocratisation « en devenir » et des risques encourus par son éventuel isolement que la Russie est admise au sein du CE, même si la décision est prise sans véritable enthousiasme.

Cette adhésion repose, en réalité, sur un malentendu fondamental entre la Russie et le CE à propos du sens même de cette intégration, qui pourrait se résumer ainsi : « Où est l'intérêt de l'Europe ? Où est l'intérêt de la Démocratie ? »<sup>6</sup>. Rétrospectivement, les interventions des représentants de la Russie sonnent comme les signes annonciateurs de ce malentendu. A ce titre, on peut rappeler les déclarations de M. Abdoulatipov<sup>7</sup> qui soulignait la responsabilité exclusive des Tchétchènes dans le conflit en cours et le rôle pacificateur de l'armée russe, tandis que V. Jirinovski se livrait à des attaques virulentes contre les Occidentaux. Le malentendu s'approfondit dès le début de la deuxième guerre en Tchétchénie. En effet, le président élu A. Maskhadov n'a pas été en mesure de stabiliser la situation dans la

---

<sup>3</sup> Propos du délégué italien, M. Caputo, idem.

<sup>4</sup> Pour le délégué français, M. de Lipkowski, « avec l'effondrement de l'URSS, la diplomatie russe a choisi résolument d'abandonner la confrontation pour une coopération confiante avec l'Occident en espérant entrer dans nos organisations. (...) Elle a l'impression – humiliation suprême – de faire antichambre tandis qu'elle voit d'anciens sujets admis avant elle au Conseil de l'Europe, lesquels n'ont pas pourtant fait autant de chemin vers la démocratie. Deux poids deux mesures (...) Ces frustrations permettent d'alimenter la campagne des ultra-conservateurs à partir de la vieille notion d'ennemis extérieurs, ce qui conduit à l'affrontement plus qu'à la coopération ». Conseil de l'Europe-Assemblée parlementaire, compte-rendu des débats, *op. cit.*

<sup>5</sup> Selon M. Lipkowski, « l'entrée de la Russie donnera à notre organisation un nouvel élan et une grande autorité, nous serons la seule organisation paneuropéenne et nous serons le forum de dialogue incluant tous les pays d'un continent européen que nous aurons enfin réconcilié avec lui-même », Conseil de l'Europe-Assemblée parlementaire, compte-rendu des débats, *op. cit.*

<sup>6</sup> Formule de M. Masseret, membre français de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, *op. cit.*

<sup>7</sup> Ramazan Abdoulatipov, originaire du Daghestan, était en 1996 député à la Douma d'Etat, après avoir siégé au Conseil de la Fédération (dont il fut vice-président de 1993 à 1995). Il est aujourd'hui, après avoir été vice-président dans le gouvernement Primakov, ambassadeur de Russie au Tadjikistan.

République à la suite des accords de Khassaviourt (31 août 1996) ayant mis fin à la première guerre. La charia est introduite en février 1999 ; des prises d'otages se multiplient. En août 1999, des commandos tchéchènes pénètrent sur le territoire de la République du Daghestan. Cette intrusion, suivie d'une série d'explosions d'immeubles en Russie, déclenche la deuxième guerre de Tchétchénie.

L'Assemblée parlementaire du CE réagit en votant une série de résolutions condamnant le comportement de l'armée russe. Une délégation de l'Assemblée, conduite par Lord Judd, se rend dans le Caucase du Nord en mars 2000. Ses membres se disent « profondément bouleversé[s] par la détresse et le traumatisme de la population civile dus à l'usage d'une force aveugle et disproportionnée de la part de l'armée russe<sup>8</sup> ». La délégation demande un cessez-le-feu immédiat respecté par les deux parties, un accès libre pour les organisations humanitaires, une ouverture immédiate des négociations en vue d'un règlement politique du conflit avec les élus tchéchènes, des enquêtes approfondies en coopération avec des représentants internationaux sur toutes les exactions commises. La Russie ne respectant pas les principales exigences politiques (cessez-le-feu immédiat et ouverture des négociations politiques), l'Assemblée recommande au cabinet des ministres de suspendre la participation russe au CE et retire le droit de vote à la délégation nationale russe en avril 2000 (situation qui perdure jusqu'en janvier 2001).

Ce retrait du droit de vote provoque des réactions très violentes de la partie russe. La délégation russe (à l'exception de trois députés des partis de droite libérale Yabloko et Union des Forces de Droite-SPS dont S. Kovalev) marque la rupture en quittant ostensiblement l'enceinte du Conseil. Le ministère des Affaires étrangères russe exprime son étonnement et son regret, ainsi que ses craintes d'une dégradation ultérieure des relations entre le CE et la Russie. Les Russes considèrent qu'ils ont été incompris et rendus seuls responsables du déclenchement de la nouvelle guerre et dénoncent une approche unilatérale. Grieffs réciproques, rhétorique accusatrice, échanges de paroles vives, voire violentes, menaces de suspendre les cotisations russes apparaissent à ce moment-là. Cette rupture ne sera jamais complètement effacée.

Le malentendu persiste et des griefs continuent à se faire entendre dans un contexte renouvelé par l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en 2000 et par la présidence russe du CE.

---

<sup>8</sup> Conclusions de la mission de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe effectuée à Moscou et dans le Caucase du Nord, 13 mars 2000, < <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressVoir.asp?CPID=1008>>.

## 1996-2006 : progression, stagnation ou régression ?

---

Le bilan de l'accession est très contrasté. Dans une déclaration récente, plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) résument la situation en estimant que « si des progrès considérables ont été conduits (...) la Russie n'a pas tenu un certain nombre d'autres engagements pris au moment où elle est devenue membre du Conseil... »<sup>9</sup>.

De son côté, la partie russe reconnaît cette situation et tente d'apporter les explications nécessaires. Ainsi, les deux tiers des 25 engagements de 1996 auraient été respectés<sup>10</sup>.

K. Kosatchev, chef de la délégation russe à l'Assemblée parlementaire du CE, précise que la Russie avait volontairement pris plus d'engagements que d'autres Etats dans le contexte de fortes « attentes romantiques » de la première moitié des années quatre-vingt-dix. Cette phase correspondait à l'illusion du « transfert mécanique des standards, normes et règles de l'Europe éclairée sur le sol russe », suffisant pour créer la démocratie en Russie<sup>11</sup>. En outre, souligne-il, l'adhésion au CE, même dans des conditions contraignantes, était alors un élément important de la campagne électorale de l'équipe au pouvoir à la recherche d'une légitimité internationale. Enfin, certains engagements sortiraient du champ de compétences du CE (comme le retrait total des contingents russes de Moldova en 1999). Selon K. Kosatchev, ce « surplus » d'engagements a « joué un mauvais tour » à la Russie, incapable de les honorer pour des raisons ne dépendant pas de sa bonne volonté.

Sur le plan des progrès enregistrés – et qui correspondent à l'impact direct de l'intégration au sein du CE – l'application de la Convention

---

<sup>9</sup> Amnesty international, Centre pour le développement de la démocratie et des Droits Humains, Centre Demos, Centre des droits humains Memorial, Comité d'assistance civique, Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme, Human Rights Watch, groupe Moscou-Helsinki et Union des Comités des mères de soldats de Russie. Déclaration publique, 19 mai 2006, *Index AI : EUR 46/028/2006*, consultable à l'adresse : [web.amnesty.org/library/Index/FRAEUR460282006?open&of=FRA-RUS](http://web.amnesty.org/library/Index/FRAEUR460282006?open&of=FRA-RUS).

<sup>10</sup> Selon la Russie, on peut compter parmi les progrès accomplis, notamment, le moratoire sur l'application de la peine de mort ; loi qui transfère les maisons d'arrêt et les prisons à la compétence du ministère de la Justice ; entrée en vigueur du nouveau Code Pénal en 1997 ; nomination d'un représentant national pour les droits de l'Homme ; nomination d'un juge russe à la Cour de Strasbourg etc.

<sup>11</sup> Interview de K. Kosatchev à *Parlamentskaâ Gazeta* [Journal du Parlement], le 1 juillet 2005, [www.duma-er.ru/pubs/pubs/pubs/pubs/9909](http://www.duma-er.ru/pubs/pubs/pubs/pubs/9909).

européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales est incontestablement un des éléments les plus significatifs de l'évolution de la Russie. Depuis l'adhésion, les citoyens russes peuvent saisir directement la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) à Strasbourg. La Russie est, d'ailleurs, à l'origine du plus grand nombre de plaintes déposées auprès de cette Cour (10 583 plaintes enregistrées en 2005) devant la Pologne (5 033 requêtes en 2005). En 2005, 17 % des requêtes pendantes mettent en cause la Russie, qui occupe la première place devant la Turquie (13 % des requêtes pendantes)<sup>12</sup>.

Les décisions de la Cour de Strasbourg condamnant la Russie pour violation de la Convention peuvent avoir un impact politique. Même si ces décisions ne sont pas toujours exécutées immédiatement, elles permettent de ne pas « enterrer » les dossiers. C'est ainsi que dans l'affaire Ilaşcu relative aux abus des services de sécurité<sup>13</sup>, l'Assemblée parlementaire du CE a dénoncé l'inaction de la Russie et l'absence « de résultats concluants en ce qui concerne la réparation des torts causés aux requérants, en menant des enquêtes effectives sur ces abus »<sup>14</sup>. En effet, deux ans après le jugement, deux des quatre requérants étaient toujours emprisonnés en Transnistrie, région séparatiste de Moldova, bénéficiant du soutien des autorités russes.

Il faut aussi souligner qu'au-delà de la réticence politique de la Russie à exécuter certaines décisions, ce sont parfois des obstacles internes qui freinent la bonne exécution des arrêts : il en va ainsi de la question des conditions de détention préventive, du problème de la sécurité juridique ou de l'efficacité du système judiciaire. Toutefois, à la suite de l'arrêt Kalachnikov c. Russie du 15 octobre 2002, dans lequel la Russie a été condamnée pour violation de l'article 5 par.3 (durée excessive de la détention) et de l'article 6 par.1 (durée excessive de la procédure pénale diligentée contre le requérant), la Russie a été amenée à adopter une série de mesures (amendant ainsi le Code pénal et le Code de procédure pénale) qui ont permis de diminuer le nombre de personnes en détention provisoire et en ont amélioré les conditions.

L'influence de Strasbourg se traduit également par l'intégration des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le droit russe et la prise en compte par les tribunaux russes de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Ainsi, la Cour constitutionnelle russe utilise très souvent la Convention comme instrument d'interprétation du contenu des lois constitutionnelles russes. Les principes véhiculés par la Convention servent ainsi de référence. De plus, alors même que la Cour constitutionnelle russe n'est pas juridiquement liée par la jurisprudence de la CEDH, elle s'appuie très fréquemment sur celle-ci pour rendre ses

---

<sup>12</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, Analyse des statistiques 2005, disponible sur le site <[www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7E3511A4-2688-4DCC-B730-2AAAA7B17E59/0/COURT\\_n1779556\\_v1\\_analyse\\_statistiques\\_2005\\_\\_publique\\_.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7E3511A4-2688-4DCC-B730-2AAAA7B17E59/0/COURT_n1779556_v1_analyse_statistiques_2005__publique_.pdf)>.

<sup>13</sup> Affaire Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie, 48787/99, arrêt du 8 juillet 2004.

<sup>14</sup> Communiqué de presse de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – 552(2006) du 2 octobre 2006.

décisions. A titre d'exemple, dans une affaire relative à la liberté de religion (23 novembre 1999), la Cour constitutionnelle de Russie a fait directement référence à l'arrêt de la CEDH du 25 mai 1993, Kokkinakis contre Grèce. Par conséquent, la jurisprudence de la CEDH dispose ainsi « d'une force constructive non négligeable »<sup>15</sup>. De ce point de vue, on assiste à une diffusion progressive des normes européennes et à une convergence des règles de droit.

Parallèlement, on observe également un impact « démocratisant » de la coopération entre d'autres organes du CE et les représentants russes. Ainsi, en mai 2004, le Président de la Cour constitutionnelle de Russie a demandé à la Commission de Venise (chargée d'une fonction d'assistance, de conseil et de « dépannage constitutionnel », elle examine des textes de nature constitutionnelle ou législative et fournit des recommandations) de rendre un avis sur un projet de loi constitutionnelle.

Toutefois, à côté de ces indubitables progrès, de sérieuses interrogations demeurent, voire s'amplifient, au sujet du développement démocratique et du principe même de la démocratisation, car le fossé entre les standards européens et la réalité politique russe est loin d'avoir été comblé. Ces interrogations ont d'ailleurs été très vivement exprimées par les ONG impliquées dans la défense des Droits de l'Homme en Russie : selon les conclusions de l'ensemble de ces organisations, « le respect par le gouvernement des libertés et droits humains fondamentaux, en particulier dans le domaine des libertés politiques, a considérablement diminué en Russie au cours des dernières années »<sup>16</sup>.

Deux sujets principaux font l'objet de vives critiques : la Tchétchénie et l'abrogation de la peine de mort. La Fédération de Russie accuse des retards dans ces domaines, alors même qu'elle avait pris des engagements contraignants lors de son adhésion en 1996.

En effet, le Nord-Caucase reste une région où de très nombreuses atteintes aux droits fondamentaux sont recensées. Comme le rappelle l'acte d'adhésion, la procédure, interrompue en février 1995 en raison du conflit en Tchétchénie, n'a été reprise qu'« au motif que la Russie s'était désormais engagée dans la recherche d'une solution politique et que des atteintes alléguées aux Droits de l'Homme faisaient l'objet d'enquêtes »<sup>17</sup>. Or, selon les ONG, les troupes russes continuent à se livrer à des détentions arbitraires, à des « disparitions » forcées et à des exécutions extrajudiciaires dans un « un climat étouffant d'impunité »<sup>18</sup>.

Plusieurs plaintes sont en cours d'instruction devant la CEDH, comme, par exemple, les disparitions successives de Said-Khoussein et

---

<sup>15</sup> M.-E. Baudoin, *Justice constitutionnelle et Transition démocratique*, Presses universitaires de Clermont-Ferrand / LGDJ, Clermont-Ferrand, 2005.

<sup>16</sup> Conseil de l'Europe-Assemblée parlementaire, compte-rendu des débats. *op. cit.*

<sup>17</sup> Avis n° 193 (1996) relatif à la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, document consultable sur le site <<http://assembly.coe.int/documents/AdoptedText/ta96/fopi193.htm>>.

<sup>18</sup> Déclaration publique, 19 mai 2006, *op. cit.*

Said-Magomed Imakaiev. En dépit des dénégations et des déclarations contradictoires des autorités russes et du refus de produire des documents prétendument classifiés, l'enquête a pu progresser et établir la responsabilité de la Russie. L'épouse de Said-Magomed Imakaiev qui a déposé un recours pour la disparition de son fils et de son mari a réussi à obtenir la condamnation de la Russie à un versement d'environ 100 000 euros à titre de préjudice matériel et moral<sup>19</sup>.

Le deuxième sujet qui suscite de nombreuses critiques est l'attitude russe à l'égard de la peine de mort. En effet, même si un moratoire sur la peine capitale est en vigueur et qu'aucune exécution capitale n'est intervenue depuis 1996<sup>20</sup>, le gouvernement russe n'a toujours pas ratifié le sixième Protocole de la Convention européenne sur l'abolition de la peine de mort. Cette « inaction » est d'autant moins compréhensible que la Russie avait indiqué un calendrier précis pour l'adoption de cette mesure (trois ans) dans une lettre datée du 18 janvier 1995, signée par les quatre plus hautes autorités de l'Etat (président B. Eltsine, premier ministre V. Tchernomyrdine, président de la Douma I. Rybkine et président du Conseil de la Fédération V. Choumeïko). Le CE a toujours fait de cette abolition une condition fondamentale d'appartenance. En mai 2001, Lord Russell-Johnston (Président de l'Assemblée parlementaire) a fait une déclaration solennelle pour en rappeler le caractère fondamental et pour regretter les déclarations faites par de hauts fonctionnaires russes en faveur de la suspension du moratoire et de la reprise des exécutions. Il faut enfin relever que la situation risque d'évoluer rapidement dans ce domaine. En effet, le fondement principal du moratoire était le fait que la peine de mort ne pouvait pas être appliquée en Russie en raison des lacunes de son organisation judiciaire (tous les sujets de la Fédération ne disposant pas de jurys populaires). La Tchétchénie reste le dernier sujet de la Fédération qui ne satisfait pas encore à cette condition. Comme des jurys populaires devraient prochainement être mis en place dans cette République, le moratoire risque d'être supprimé. Il faut rappeler qu'au total, environ 950 personnes en bénéficient aujourd'hui : pour 697 personnes, la peine capitale a été remplacée par une réclusion à perpétuité dans les cinq prisons russes à régime ferme ; pour 211 – par une condamnation à 25 ans de prison ; pour 51 personnes – par 15-20 ans de prison<sup>21</sup>.

L'opinion publique russe est largement défavorable à la suppression définitive de la peine de mort. Un sondage de la FOM (Fondation de sondages d'opinion) du 23 février 2006 indique que 74 % des Russes défendent la peine capitale en 2006 (80 % en 2001) et 15 % seulement y sont opposés ; 56 % estiment que la Russie a fait une erreur en introduisant le moratoire en 1996 et 28 % – qu'elle a eu raison de le faire ; 63 % pensent qu'il faut réintroduire la peine capitale, 4 % – qu'il faut la supprimer définitivement et 23 % – garder le moratoire sans supprimer juridiquement la

<sup>19</sup> Décision du 09/11/2006 consultable sur <http://cmiskp.echr.coe.int//tkp197/portal.asp?sessionSimilar=9645663&skin=hudoc-fr&action=similar&portal=hbk&Item=1&similar=englishjudgement>.

<sup>20</sup> La dernière condamnation à la peine de mort a été exécutée en septembre 1996.

<sup>21</sup> RIA Novosti, 27 mai 2006, [www.rian.ru/review/20060527/48700838.html](http://www.rian.ru/review/20060527/48700838.html).

peine capitale<sup>22</sup>. Globalement, la population s'exprime pour la peine de mort même dans les cas de corruption et de crimes économiques. La peine capitale recueille également le soutien de représentants des élites russes. En mars 2002, plus de 100 personnalités de la culture et de la science (parmi lesquels le prix Nobel J. Alferov, l'académicien L. Abalkin) ont adressé une lettre à Poutine lui demandant de lever le moratoire pour certains crimes particulièrement lourds en indiquant qu'il a été introduit « contre la volonté du peuple sous la pression politique de l'Occident »<sup>23</sup>. Les députés de la Douma sont largement contre la ratification (LDPR, KPRF, *Rodina*, sauf *Edinaya Rossia*, très divisée sur le sujet). La question a été posée avec une nouvelle force à la suite de Beslan, où un seul *boevik* du commando, N. Koulaev, est resté en vie. La Cour suprême de l'Ossétie du Nord a reconnu que le terroriste méritait la peine capitale, mais, bénéficiant du moratoire, il a été condamné à la réclusion à perpétuité dans une prison à régime ferme.

Sur ce terrain, le Président Poutine préfère ne pas trancher. En février 2006, lors d'une rencontre avec des journalistes, il se déclare personnellement hostile à la peine de mort, mais indique devoir tenir compte de l'opinion de la société et des députés qu'il sait être négative<sup>24</sup>.

En plus de ces deux sujets cruciaux pour le CE, les critiques portent sur le droit pénal russe. Une réforme du parquet est nécessaire pour que la *Prokuratura* se conforme aux normes démocratiques : en effet, la subordination étroite du procureur général à l'autorité exécutive est incompatible avec le principe de séparation des pouvoirs. Pour les associations de défense des Droits de l'Homme, ce retard est d'autant plus préjudiciable qu'il s'accompagne d'une forte réticence de la part des autorités russes à coopérer avec des organisations, comme le Comité européen de prévention de la Torture. En effet, si les inspecteurs du CPT ont souvent accès aux zones de détention (même si le 1<sup>er</sup> mai 2006, le CPT a interrompu une inspection en Tchétchénie à la suite du refus d'accès au village de Tsenteroi), la Russie s'oppose toujours à la publication des rapports de ce Comité.

Enfin, la dernière série de remarques concerne le respect des droits fondamentaux et des principes démocratiques : au moment de présider le CE, la Russie de Vladimir Poutine connaît une régression notable par rapport à sa situation en 1996. Non seulement les engagements pris lors de l'adhésion n'auraient pas tous été remplis, mais les règles et pratiques concernant l'exercice du pouvoir en 2006 seraient moins démocratiques que celles de 1996, alors même que la Russie a été admise dans l'espoir d'une progression démocratique.

---

<sup>22</sup> Source <<http://bd.fom.ru/report/map/d060817>> (en russe).

<sup>23</sup> « Rossiâ spolzaet v bezdnu » [La Russie foncé vers l'abîme], Lettre ouverte des hommes politiques, scientifiques, militaires, artistes russes à V. Poutine, mars 2002, <<http://news.pravda.ru/politics/2002/03/08/38048.html>>.

<sup>24</sup> Rencontre avec des journalistes espagnols, site officiel de la présidence russe <[www.kremlin.ru/text/appears/2006/02/101129.shtml](http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/02/101129.shtml)>.

Cette « régression démocratique de la Russie », pour certaine qu'elle soit, doit cependant être nuancée. On ne peut pas négliger la continuité existante entre les mandats de Boris Eltsine et de Vladimir Poutine : l'un et l'autre agissent dans le cadre d'une institution présidentielle qui se trouve, depuis 1993, dotée de larges pouvoirs. Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution russe, il n'existe pas de véritables contre-pouvoirs institutionnels, politiques et juridiques face à l'autorité présidentielle. Néanmoins, depuis l'élection de Vladimir Poutine, certaines réformes (restructuration des partis politiques et changement de la loi électorale, réformes considérables du fédéralisme russe, loi concernant le contrôle des ONG, création de la Chambre civique (*Obšestvennaâ Palata*) et certaines décisions pratiques (contrôle des médias) ont encore renforcé le poids du président, accroissant ainsi la concentration des pouvoirs.

En juin 2005, ces questions ont fait l'objet d'âpres débats autour du rapport de l'Assemblée parlementaire sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie pris en 1996<sup>25</sup>. Le rapport souligne notamment combien le renforcement de la verticale du pouvoir peut nuire à un système d'équilibres, indispensables au fonctionnement normal d'une démocratie. Plus spécifiquement, l'Assemblée parlementaire dénonce « une situation clairement incompatible avec le principe démocratique fondamental de la séparation des pouvoirs entre les organes législatifs et exécutifs »<sup>26</sup>. Pour la partie russe, la plupart des réformes politiques contestées correspondent parfaitement aux pratiques de certains pays européens (comme la nouvelle procédure de choix de gouverneurs qui a été analysée par la Commission de Venise et finalement reconnue conforme aux modèles de fédéralisme dans l'espace européen). Pour les Russes, parler de recul de la démocratie relève de conclusions subjectives et de partis pris soutenus par les pays baltes, la Pologne, l'Ukraine ou la Géorgie<sup>27</sup>.

La « régression démocratique » n'est donc pas perçue comme telle par la Russie, où, au contraire, les élites et la population estiment vivre, pour la première fois de l'histoire russe, une période d'amélioration réelle de leurs conditions de vie. Dans cette optique, la relation de la Russie au CE peut être utilisée comme baromètre de sa transition. Sa participation doit se lire comme un souci de mener une diplomatie multilatérale en s'insérant systématiquement dans les organisations internationales. Les relations avec le CE s'inscrivent donc pour Moscou dans une quête de reconnaissance et de respectabilité internationale, qui a commencée à l'époque Eltsine. Le Kremlin ne songe nullement à quitter cette enceinte (même si des voix marginales, comme le député de la Douma N. Pavlov de *Rodina*, le suggèrent), car il reste très attentif à son image, tout en essayant d'utiliser les instances multilatérales pour modifier les critères d'appréciation de ses

---

<sup>25</sup> Résolution 1455 (2005) sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie pris 1996, <[assembly.coe.int/mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta05/FRES1455.htm](http://assembly.coe.int/mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta05/FRES1455.htm)>.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Interview de K. Kosatchev, *op.cit.*

partenaires à son égard, en revendiquant sa spécificité. En effet, il est fréquent d'entendre la partie russe soutenir que les problèmes rencontrés sont inédits et qu'il serait, par conséquent, contre-productif d'appliquer des modèles importés. Après les déceptions des années quatre-vingt-dix, la Russie, forte de sa nouvelle puissance énergétique, entend aujourd'hui avant tout faire valoir ses intérêts nationaux. Le terme de « démocratie souveraine » (terme de V. Sourkov, chef adjoint de l'administration présidentielle et idéologue discret du Kremlin<sup>28</sup>) résume bien la double face de la démocratie russe : les valeurs démocratiques ne sont ni contestées ni rejetées, mais sont subordonnées aux intérêts nationaux. Cette logique repose sur le refus de toute tutelle et ingérence extérieure. Or, les décisions du CE sont vécues comme telles en Russie, ce qui est source d'irritations et d'incompréhensions. Ces tensions se retrouvent également dans les relations Russie-UE, cristallisées par le débat intérêts/valeurs. La présidence russe au CE a réactivé ce malaise latent d'autant plus que la partie russe n'a pas caché ses intentions de « rééquilibrer », voire de « dépolitiser », selon les termes de K. Kosatchev, cette organisation, qui serait devenue, aux yeux des autorités russes, un canal de pression politique utilisé par « quelques pays » pour « faire la leçon aux autres »<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> V. Sourkov, « Nacionalisatsiâ budușego : paragrafy pro suverennoû demokratiû » [Nationalisation de l'avenir : les paragraphes sur le démocratie souveraine], *Ekspert*, n° 43, novembre 2006.

<sup>29</sup> <[www.droits-fondamentaux.prd.fr/codes/modules/articles/article.php?idElem=949489183](http://www.droits-fondamentaux.prd.fr/codes/modules/articles/article.php?idElem=949489183)>.

# Un Conseil de l'Europe miné de l'intérieur ?

---

Lors du débat d'adhésion, un certain nombre d'intervenants soutenaient l'idée d'un impact positif de la Russie sur le CE. La présence russe devait, selon eux, redonner au Conseil une crédibilité géographique européenne et relancer son rôle : « un vote négatif réduirait considérablement le rôle du CE. Beaucoup de ses membres sont candidats à l'entrée dans l'Union Européenne, si bien que le CE risque de devenir une succursale ou un musée des Droits de l'Homme. (...) En revanche, l'entrée de la Russie donnera à notre organisation un nouvel élan et une grande autorité »<sup>30</sup>. A l'heure de la présidence russe, certains représentants évoquent désormais ouvertement un impact négatif et – surtout – les risques éventuels que fait courir sa présidence sur le fonctionnement et sur la redéfinition des objectifs du Conseil. En effet, la Russie accède à la présidence sans remplir tous les engagements pris, sans appliquer certaines décisions de la CEDH (ex. affaire Ilaşku) et en demeurant le seul pays du CE où la peine capitale n'est pas encore juridiquement abolie. Ces inquiétudes réelles ou supposées sont l'expression d'un malentendu persistant entre le Conseil et la Russie, qui traversent, l'un et l'autre, une profonde crise identitaire.

La présidence russe a défini un ensemble de priorités<sup>31</sup>. Si globalement ces priorités semblent s'inscrire dans la continuité de l'action du CE (renforcement des mécanismes nationaux de protection des Droits de l'Homme, développement des mesures de formation aux Droits de l'Homme, protection des minorités, développement de la participation civile), certaines ont été interprétées comme l'expression d'une volonté de réorientation.

Pour la Russie, si l'on suit son ministre des Affaires étrangères Sergueï Lavrov, le CE n'a pas toujours fait preuve d'équité en introduisant des « doubles standards » dans l'appréciation portée au développement démocratique de certains Etats. Ainsi, « l'attention extrême portée aux élections présidentielles qui ont eu lieu au Belarus le 19 mars contraste de manière frappante avec le manque d'intérêt réel suscité par les élections législatives qui doivent se dérouler le 7 octobre en Lettonie, où des dizaines

---

<sup>30</sup> Demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe (25 janvier 1996), *op.cit.*

<sup>31</sup> <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1002421&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>>.

de milliers de prétendus "non-citoyens" sont privés du droit de vote »<sup>32</sup>. Face aux critiques de l'Assemblée parlementaire reprochant à la Russie de ne pas « moduler » ses relations avec le Belarus en tenant compte du degré de développement (ou de régression) des réformes intervenues dans cet Etat, la Russie oppose l'argument de l'ingérence dans ses affaires intérieures et indique que le CE est sorti de ses attributions.

Dans sa tentative de « rééquilibrage », la Russie essaie de déplacer l'accent mis sur la défense des Droits de l'Homme (qui est précisément au cœur de l'activité et de la crédibilité du CE, par rapport notamment à l'UE) vers des sujets moins sensibles : création « d'un espace juridique commun pour protéger l'individu contre les défis contemporains », éducation, culture, migration illégale, trafic des êtres humains, criminalité transnationale etc. Elle insiste sur des sujets où elle se sent en position de force comme la lutte anti-terroriste<sup>33</sup>. Elle cherche à « ramener cette institution à ses fonctions de base » décrites dans ses statuts, mais négligées « pour des raisons politiques » (comme, par exemple, la protection des droits des minorités)<sup>34</sup>. L'évocation de la protection des droits des minorités (compte tenu des griefs récurrents de la Russie à l'encontre des pays baltes ou de ses inquiétudes sur le statut de la langue russe en Ukraine) traduit le souci de Moscou d'utiliser sa présidence pour limiter la pression politique exercée par ses partenaires.

De même un certain nombre de remarques (émanant du ministre des affaires étrangères S. Lavrov et de K. Kosatchev) sur le montant de la contribution de la Russie au budget de fonctionnement du CE peuvent se lire comme autant de signaux. Moscou estime que sa participation est trop élevée par rapport à celle des autres Etats (10 % ou 14 % du budget, selon les sources). Ce thème est d'autant plus polémique qu'il avait déjà été évoqué en 2000-2001 lorsque la Russie avait été suspendue pour six mois en raison des violations répétées des Droits de l'Homme en Tchétchénie. Cette attitude, parfois assimilée à un chantage de la Russie vis-à-vis du CE, traduit dans les faits le rapport de force politique qui est en train de s'instituer.

---

<sup>32</sup> Discours de S. Lavrov, en qualité du président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 4 octobre 2006.  
<[www.coe.int/t/dc/files/pa\\_session/oct\\_2006/20061004\\_disc\\_lavrov\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dc/files/pa_session/oct_2006/20061004_disc_lavrov_fr.asp)>.

<sup>33</sup> Priorités énumérées dans l'intervention de Lavrov, *op.cit.*

<sup>34</sup> Interview de K. Kosatchev, *op.cit.*

# Conclusion

---

Dix ans après, la dialectique est donc restée identique à celle utilisée lors de l'adhésion de la Russie en 1996. Le CE reste toujours écartelé entre la nécessité politico-géographique de ne pas exclure la Russie et ses principes fondateurs de respect des Droits de l'Homme et des normes démocratiques. Mais si en 1996, l'argument d'une démocratisation « à venir » de la Russie était recevable, compte tenu des difficultés rencontrées et du chemin parcouru, cet argumentaire l'est aujourd'hui beaucoup moins : les achoppements réguliers entre la Russie et le CE en matière de Droits de l'Homme ne peuvent plus être ignorés au nom d'un avenir meilleur. Ils sont, en réalité, l'expression de deux conceptions différentes de la démocratie et des principes, qui doivent présider aux relations entre le Conseil et les Etats membres. Enfin, au-delà de la Russie, la question de la crédibilité du CE se trouve posée par sa difficulté à faire face à l'ensemble des violations par certains Etats membres de ses principes fondamentaux. A l'occasion de l'accession de la Russie à la présidence, plusieurs articles ont été publiés dans la presse occidentale pour souligner cette incapacité et dénoncer cette complaisance<sup>35</sup>.

Pour conclure, il convient de se demander quelles solutions sont susceptibles d'atténuer ces antagonismes. Il ne saurait être désormais question d'exclure la Russie du CE (le choc serait en retour trop déstabilisant pour le Conseil et pour la démocratie en Russie où le discours anti-occidental trouverait à s'exprimer). La CEDH demeure, en effet, le seul instrument qui permette d'enquêter sur les affaires en Tchétchénie. Il n'est pas non plus cohérent d'ignorer au nom d'une *Realpolitik* européenne les fondements même de l'action du CE. La crédibilité de cette institution passe donc par une réaffirmation de ceux-ci et une – égale – sévérité à l'endroit de tous les Etats membres défaillants.

Dès lors, les relations entre la Russie et le CE doivent être repensées, c'est-à-dire, envisagées sous l'angle d'une « politique de petits

---

<sup>35</sup> Voir, notamment, les critiques sur le rapport d'Alvaro Gil-Robles (commissaire aux Droits de l'Homme pour le Conseil de l'Europe), jugé trop complaisant pour la Russie : « Le rapport d'Alvaro Gil-Robles frappe surtout par sa propension à ménager les autorités russes. Naïveté ou inconscience, il suggère par exemple de faire distribuer à tous les détenus dans les centres de garde à vue ou de détention provisoire, où les mauvais traitements sont légion, "une brochure explicative répertoriant leurs droits fondamentaux et décrivant les situations et problèmes les plus fréquents qu'ils risquent de rencontrer". Voilà qui pourrait selon le rapport "contraindre les policiers et éviter la tentation, s'il en est, d'user de méthodes violentes" », M. Jégo, « Le Conseil de l'Europe dynamité par la Russie », *Le Monde*, 1 juillet 2005.

pas » où chaque progrès de la Russie devrait être souligné, encouragé et mis en valeur afin d'éviter de lui donner l'impression (ou l'argument) d'être perpétuellement placée en position d'accusée. Dans le même temps, il conviendrait de souligner constamment les principes fondamentaux du CE exprimés notamment par la CEDH et surtout le chemin qui reste à parcourir à la Russie pour mettre ses mots et ses actes en adéquation.