

La sortie de la Russie du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'homme

Pascale MARTIN-BIDOU

Maître de conférences HDR, Université Panthéon-Assas, membre du Conseil
d'administration de l'AFDSD

Le 16 mars 2022 la Russie a cessé d'être membre du Conseil de l'Europe.

Organisation à vocation européenne, créée en 1949, le Conseil de l'Europe regroupait 47 Etats à la veille de la sortie de la Russie.

En effet, depuis les années 90, la chute du mur de Berlin et la fin du communisme à l'Est de l'Europe, l'organisation est devenue pan-européenne.

La Russie a déposé sa demande d'adhésion le 7 mai 1992. La procédure a été interrompue le 2 février 1995 du fait du conflit en Tchétchénie. Elle fut reprise par la suite au motif, "que la Russie était désormais engagée dans la recherche d'une solution politique et que des atteintes alléguées et attestées aux droits de l'homme faisaient l'objet d'enquêtes"¹.

La Russie est donc devenue le 39ème membre du Conseil de l'Europe le 28 février 1996.

Pour être membre, le Statut de Londres qui crée l'organisation fixe des conditions de respect de la prééminence du droit et des libertés fondamentales². Or, si ces conditions ne sont plus respectées, l'Etat membre peut être exclu en vertu de l'article 8³.

Les 26 années de participation de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe ont été marquées, notamment, par un contentieux conséquent devant la Cour européenne des droits de l'homme.

¹ Avis Assemblée parlementaire, 193 (1996), Demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13932&lang=FR>

² Art. 3 du Statut "Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre Ier."

³ "Tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même."

Au moment de son départ, la Russie avait signé 61 traités sur les 224⁴ élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe, mais elle ne les a pas tous ratifiés⁵ et d'autres ont été dénoncés⁶.

Les actions du Conseil de l'Europe en Fédération de Russie ont porté sur la prévention de la torture, la lutte contre le racisme, la protection des droits sociaux, des minorités en encore la lutte contre la corruption, en vertu des conventions ratifiées par la Russie.

Le Comité des ministres a, par ailleurs, veillé à l'exécution par la Russie des arrêts de la CourEDH constatant une violation de la Convention⁷ que ce soit dans le cadre d'affaires interétatiques ou de requêtes individuelles.

La sortie de la Russie du Conseil de l'Europe a plusieurs conséquences, notamment la fin de sa participation à la Convention européenne des droits de l'homme.

1. La Russie exclue du Conseil de l'Europe

Le statut du Conseil de l'Europe prévoit qu'un Etat peut se retirer de l'organisation⁸ et qu'il peut aussi être "invité" à le faire⁹. En réalité l'invitation est plutôt un ordre, puisque l'Etat qui n'en tiendrait pas compte peut être exclu.

Le 16 mars 2022, le Comité des ministres adopte la Résolution CM/Res(2022)2 sur la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe¹⁰. Il "décide, dans le cadre de la procédure lancée en vertu de l'Article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, que la Fédération de Russie cesse d'être membre du Conseil de l'Europe à compter du 16 mars 2022."

⁴ Voir le site du bureau des traités du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/fr/web/conventions>

⁵ Par exemple, la Convention européenne sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers de 1978 sera signée par la Russie le 10/12/1999 mais non ratifiée ou encore la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992 signée par la Fédération de Russie le 10 mai 2001.

⁶ Deux seront dénoncées. La Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matchs de football de 1985, ratifiée en 1991 (ce texte est ouvert à la signature des Etats non membres) puis dénoncée en 2017. Le second texte de 1969, la convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, fut ratifiée par la Russie en 1991 puis dénoncée en 2011. La liste des traités signés par la Russie à consulter sur <https://www.coe.int/fr/web/conventions>, bureau des traités.

⁷ Par exemple, en ce qui concerne les affaires Navalny et le non-respect de l'article 18 de la convention, violations rares mais particulièrement graves, ce texte interdit l'utilisation abusive des restrictions aux libertés. Voir l'extrait du rapport du comité des ministres 2020, 14ème rapport annuel, p. 17.

⁸ Art. 7 : "Tout membre du Conseil de l'Europe peut s'en retirer en notifiant sa décision au Secrétaire Général. La notification prendra effet à la fin de l'année financière en cours, si elle est intervenue dans les neuf premiers mois de cette année, et à la fin de l'année financière suivante, si elle est intervenue dans les trois derniers mois. "

⁹ Art. 8, voir *infra* note 3.

¹⁰ Elle peut être consultée sur le site du Conseil de l'Europe : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5da52

Le 24 février 2022, jour de l'agression russe, les délégués des ministres ont condamné "avec la plus grande fermeté l'agression armée contre l'Ukraine par la Fédération de Russie en violation avec le droit international"¹¹ ce qui revient à la violation des obligations de la Fédération de Russie comme membre du Conseil de l'Europe¹². Dès le lendemain, ils décident de suspendre la Fédération de Russie de ses droits de représentation au sein du Conseil de l'Europe avec effet immédiat au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹³, comme cela est prévu à l'article 8.

Déjà, en 2014, à la suite de l'annexion de la Crimée, la Russie avait été exclue de l'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe puis elle était revenue en juin 2019. Encore, en mai 2021, le Comité des ministres s'inquiète de la situation des droits de l'homme en Crimée, en République autonome de Crimée et dans la ville de Sébastopol occupées par la Russie en violation du droit international¹⁴.

La suspension ne sera pas suffisante et la Fédération de Russie est donc exclue. Consultée, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans son avis n°300, décide à l'unanimité, le 15 mars 2022, que la Fédération de Russie ne peut plus être un État membre de l'Organisation.

Par ailleurs, la Russie informe, le même jour, la Secrétaire Générale de l'organisation de son retrait du Conseil de l'Europe conformément au Statut du Conseil de l'Europe (art.7) et de son intention de dénoncer la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Comité des ministres constatera que la Fédération de Russie cesse d'être membre à une date qu'il fixe au jour même de sa résolution, avec donc effet immédiat contrairement au retrait volontaire qui n'aurait eu effet qu'à la fin de l'année financière. La Russie est donc bien exclue du Conseil de l'Europe.

¹¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5a1f2

¹² L'agression russe est une rupture de la paix, elle est à l'origine de souffrances de la population ukrainienne. Le sort de la population civile, en particulier les personnes vulnérables, personnes âgées, enfants (bombardement de l'hôpital pédiatrique et de la maternité à Marioupol le 9 mars 2022) a suscité de vives inquiétudes.

¹³ Cette suspension a des effets juridiques et financiers prévus par la résolution du 2 mars 2022

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5b12e

¹⁴ Résolution du comité des ministres du 11 mai 2021.

Dans sa décision de recevabilité, rendue le 14 janvier 2021, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Ukraine c. Russie (concernant la Crimée) (requêtes n° 20958/14 et 38334/18) a déclaré la plainte de l'Ukraine contre la Russie partiellement recevable. Dans cette décision de recevabilité, la Grande Chambre a conclu que la Russie avait exercé un contrôle effectif sur la Crimée pour la période allant du 27 février au 18 mars 2014 et, pour ce qui est de la période postérieure au 18 mars 2014, la Grande Chambre est partie du principe que la juridiction de l'État défendeur revêtait la forme ou la nature d'un « contrôle effectif sur un territoire ».

C'est une première. En effet, depuis la création de l'organisation, il n'y eut qu'un seul cas de retrait et aucun d'exclusion du Conseil de l'Europe.

La Grèce, après le coup d'État militaire d'avril 1967, sera invitée à se retirer en vertu de l'article 7 du Statut de Londres, ce qu'elle fera en décembre 1969. Puis, redevenue un État démocratique la Grèce demandera son admission, comme un nouvel État, et réintégrera l'organisation en 1974¹⁵.

2. Les conséquences de la cessation de la qualité de membre de la Russie du Conseil de l'Europe

Dès le 23 mars, le Comité des ministres adopte une résolution sur les conséquences juridiques et financières de la perte de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe¹⁶.

Le principe général est rappelé par la résolution : “La Fédération de Russie ne peut plus se prévaloir d'un droit quelconque ni être tenue par une obligation quelconque, découlant du Statut du Conseil de l'Europe ou attachés à la qualité d'État membre, sous réserve toutefois des obligations assumées par elle, en vertu dudit Statut, en ce qui concerne tout fait antérieur à la cessation de sa qualité de membre de l'Organisation ”¹⁷.

- La cessation de la qualité de membre et les obligations financières de la Russie

Sans surprise la Russie doit s'acquitter des obligations financières restant dues au moment de la perte de sa qualité de membre. Celles de 2022 seront calculées prorata temporis. Elle demeure également redevable de tous les arriérés accumulés à la date du 16 mars 2022.

Pour 2022 la contribution de la Russie au budget de l'organisation représentait 7,20%¹⁸.

Elle figure, avec la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni, parmi les plus gros contributeurs¹⁹ et on peut supposer que la fin de cette participation financière aura des conséquences sur le fonctionnement du Conseil de l'Europe.

¹⁵ A.Manin, “La Grèce et le Conseil de l'Europe”, *AFDI* 1974, pp.875-885.

¹⁶ Résolution [CM/Res\(2022\)3](#) sur des conséquences juridiques et financières de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ee2b

¹⁷ Résolution précitée, §1.

¹⁸ 34.343.923 € pour un budget total de 477 millions d'euros.

¹⁹ En réaction à sa suspension de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2014 après l'annexion de la Crimée, la Russie avait gelé sa contribution au budget du Conseil de l'Europe entre 2017 et 2019, date de son retour à l'Assemblée parlementaire.

- Les obligations juridiques

La Russie cesse de participer à tous les organes et instances du Conseil de l'Europe, et notamment au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire ou encore au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux²⁰.

En ce qui concerne les traités du Conseil de l'Europe, elle cesse d'être partie à ceux qui ne sont ouverts qu'aux membres de l'organisation²¹.

Pour les traités auxquels peuvent participer des non-membres du Conseil de l'Europe, la Russie change alors de statut et est considérée comme un non-membre. Il en va ainsi de la convention pénale sur la corruption signée à Strasbourg le 27 janvier 1999. Pour ce texte, le Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO - reste compétent à l'égard de la Russie. On peut également citer la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants.

Ces traités continuent à lier la Fédération de Russie tant qu'elle ne les a pas dénoncés.

- La Russie et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et les libertés fondamentales (CEDH)

La Russie a ratifié la CEDH en 1998.

L'article 58 §3 de la Convention dispose que cesse d'être partie à la convention toute Partie contractante qui cesse d'être membre du Conseil de l'Europe. En vertu de ce texte, la Cour a annoncé que la Russie cessera d'être partie à la CEDH à partir du 16 septembre 2022, elle ne sera également plus liée par les protocoles qu'elle a ratifiés.

Le 16 mars, la Cour a suspendu le traitement des affaires pendantes. Elle lève cette suspension dans sa résolution du 22 mars 2022²², et décide qu'elle traitera les requêtes **introduites contre la Russie concernant des violations présumées de la Convention qui se seraient produites jusqu'au 16 septembre 2022**. En cela elle ne retient pas une cessation immédiate de la participation à la Convention mais applique le préavis de 6 mois, prévu au paragraphe 1 de l'article 58, en cas de dénonciation. Elle prolonge ainsi la protection de la convention, selon son interprétation finaliste de la convention²³.

²⁰ Il réunit les élus locaux et régionaux. La délégation russe était composée de 18 représentants et 18 suppléants.

²¹ C'est le cas notamment de la Charte sociale européenne.

²² Résolution de la Cour européenne des droits de l'homme sur les conséquences de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie à la lumière de l'article 58 de la Convention européenne des droits de l'homme,
https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_FRA.pdf

²³ M. Afroukh et J-P. Marguénaud, Les conséquences à double tranchant de l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe, *Dalloz Actualité*, 30 mars 2022,

Plusieurs questions méritent d'être soulevées.

Les arrêts de la Cour conservent leur caractère obligatoire. Le Comité des Ministres continuera à surveiller l'exécution des arrêts et des règlements amiables²⁴.

Mais on peut s'interroger sur la surveillance de l'exécution de ceux qui seront rendus après le 16 mars, date de la sortie de la Russie du Conseil de l'Europe car c'est le Comité des ministres de l'organisation qui veille au respect des arrêts. Dans ce cas, il se comporte comme un "organe" de la Convention et on peut considérer qu'il conserve, de ce fait, sa compétence à l'égard d'arrêts condamnant la Russie. Toutefois, se pose alors la question de la composition de cet organe dans cette hypothèse, après le 16 mars 2022, puisque la délégation russe n'y est plus présente.

Une autre question surgit encore : comment la Cour examinera-t-elle les requêtes qui seraient présentées après le 16 septembre 2022 pour des violations supposées commises avant et pour lesquelles la Cour est compétente. Et de nouveau se pose la question de la composition de la Cour, cette fois ; le juge russe, Mikael Lobov²⁵, quittera la Haute juridiction le 16 septembre puisqu'en vertu de l'article 20 de la CEDH, "La Cour se compose d'un nombre de juges égal à celui des Hautes Parties contractantes". Dès lors, la Cour ainsi composée, sans le juge russe, sera-t-elle compétente pour statuer sur des requêtes visant l'ancien Etat partie ?

La Cour a été saisie et a déjà pu prendre position, *prima facie*, sur la situation en Ukraine au regard de la Convention en ordonnant des mesures provisoires.

Ainsi, l'Ukraine a saisi la Cour dès le 28 février pour lui demander d'indiquer des mesures provisoires - en vertu de l'article 39 règlement de la Cour - contre Russie²⁶. Elle a rendu son

<https://www.dalloz-actualite.fr/flash/consequences-double-tranchant-de-l-exclusion-de-russie-du-conseil-de-l-europe#.YnKLj9pByM8>

En ce qui concerne les requêtes dirigées contre la Russie et l'Ukraine, la Cour décide d'aménagements afin de tenir compte de la désorganisation et de la perturbation des services postaux due à la guerre. Des aménagements ont été décidés en mars 2022 pour tenir compte de la situation en Ukraine pour les affaires qui concernent cet Etat (qu'il soit demandeur ou défendeur). Dans un communiqué de presse du 29 août 2022, la Cour prévoit de "revenir à certains égards à un traitement normal des affaires en question à partir du 1^{er} septembre 2022." <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-7414016-10146952%22%5D%7D>

Voir également, J. Cazala, "Russie : pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme examine encore les requêtes contre Moscou", *The Conversation*, 28 novembre 2022

<https://theconversation.com/russie-pourquoi-la-cour-europeenne-des-droits-de-lhomme-examine-encore-les-requetes-contre-moscou-195036>

²⁴ Même si le parlement russe a voté le 7 juin 2022 une loi autorisant la Russie à ne plus respecter les arrêts de la Cour.

²⁵ Le juge Mikael Lobov a été élu le 10 janvier 2022.

²⁶ Il s'agit d'une affaire interétatique. Au 1^{er} juillet 2022, quatre affaires Ukraine/Russie sont pendantes devant la Cour. Le nombre de requêtes individuelles pendantes en lien avec les événements de Crimée, dans l'est de l'Ukraine et dans la mer d'Azov s'élève à 8500.

ordonnance le 1er mars 2022 dans laquelle elle constate que les actions menées depuis le 24 février exposent à un risque sérieux de violation de la convention (art.2, 3 et 8) et demande à la Russie de cesser ses attaques contre les civils et les cibles civiles.

Le 4 mars 2022, la Cour indique d'autres mesures provisoires, à la suite de demande de particuliers "par des personnes qui ont trouvé refuge dans des abris, des maisons et d'autres bâtiments, qui craignent pour leur vie en raison des bombardements et tirs continus, qui n'ont aucun accès ou qu'un accès limité à des vivres, à des soins, à de l'eau, à des sanitaires, à l'électricité et à d'autres services interconnectés essentiels à la survie, et qui ont besoin d'une assistance humanitaire ou d'une évacuation en sécurité.", Elle décide "d'indiquer au gouvernement de la Fédération de Russie, en vertu de l'article 39 de son règlement, que, conformément aux engagements souscrits par celui-ci au titre de la Convention, et notamment des articles 2, 3 et 8 de celle-ci, il devrait garantir le libre accès de la population civile à des couloirs d'évacuation sécurisés, à des soins médicaux, à des vivres et à d'autres ressources essentielles, ainsi que l'acheminement rapide et sans entraves de l'aide et des travailleurs humanitaires"²⁷.

Le 1er avril 2022, à la demande de l'Ukraine, la Cour élargit les mesures provisoires en indiquant au gouvernement de la Fédération de Russie que les couloirs d'évacuation susmentionnés doivent permettre aux personnes civiles de chercher refuge dans des régions plus sûres de l'Ukraine, afin d'éviter que des civils ne soient évacués vers la Fédération de Russie ou le Bélarus.

Enfin, la sortie de la Russie du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'homme aura de graves conséquences sur la protection des droits fondamentaux. Au 1er juillet 2022 ce sont 17468 affaires concernant la Russie qui sont pendantes devant la Cour EDH, elles représentent près du quart des affaires pendantes devant une formation judiciaire²⁸.

Le départ de la Russie signifie que quelques 144 millions de personnes ne pourront plus, à terme, bénéficier de la protection du mécanisme de la Convention et notamment l'accès à la

²⁷ Voir le communiqué de presse du greffe du 4 mars 2022. Décision de la Cour sur les demandes de mesures temporaires formées dans le cadre de requêtes individuelles relatives aux opérations militaires russes sur le territoire ukrainien

²⁸ En 2021, la Cour a traité 6 002 requêtes concernant la Russie, dont 5 261 qu'elle a déclarées irrecevables ou dont elle n'a pas poursuivi l'examen (requêtes rayées du rôle). Elle a prononcé 232 arrêts (portant sur 741 requêtes), dont 219 ont conclu à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme, voir la fiche pays relative à la Russie, https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Russia_FRA.pdf

Cour de Strasbourg, en ne prenant en compte que la population de la Russie, c'est-à-dire sans compter les personnes non russes qui s'estiment victimes de violations imputables à la Russie, par exemple des ukrainiens.

On peut craindre que cette décision d'exclusion ait des conséquences graves sur la population en raison de la disparition de tout contrôle du respect par la Russie des droits fondamentaux. Or, même si la Russie n'exécutait pas toujours ou difficilement les arrêts de la Cour, l'Etat était lié par la convention et plusieurs de ses protocoles²⁹.

²⁹ On pourrait imaginer le rétablissement de la peine de mort - abolie *de facto* en Russie et non *de jure* - par exemple. La Russie n'avait pas ratifié les deux protocoles mais l'interprétation donnée par la Cour de l'article 2 fait que les Etats parties à la Convention et membres du Conseil de l'Europe doivent être abolitionnistes.