

LES ORGANES DU CONSEIL DE L'EUROPE  
ET LE CONCEPT DE « DEMOCRATIE »  
DANS LE CADRE DES DEUX AFFAIRES GRECQUES

par

Pierre MERTENS

Assistant à la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles

L'affaire grecque a pris au Conseil de l'Europe les allures d'une bataille pour la démocratie. Il convient d'observer dès l'abord que cette bataille a été livrée sur deux terrains différents et qu'il n'y eut pas, à proprement parler, une seule mais deux affaires grecques : la première fut débattue par les organes politiques du Conseil; la seconde fut portée devant les organes créés par la Convention européenne des droits de l'homme, donc des « instances judiciaires »<sup>1</sup>. Et si ces deux affaires<sup>2</sup> se sont dénouées au niveau du Comité des ministres, celui-ci n'étant pas saisi en la même qualité dans chacun de ces cas, il faut bien les distinguer. La première affaire concernait la violation par le gouvernement grec du statut même de l'organisation, la seconde portait sur la violation par ce même gouvernement d'un certain nombre de dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette étude se propose de synthétiser la première de ces deux affaires en suivant, autant que possible, son déroulement chronologique pour mettre en lumière comment les « valeurs démocratiques » ont été progressivement dégagées

<sup>1</sup> Les commentateurs ont eu parfois quelque peine à dissocier ces deux procédures. Même le ministre belge des Affaires étrangères reconnaissait, le 21 janvier 1969, au Sénat : « J'avoue que je ne m'y retrouve pas encore dans cette procédure bicéphale », *A.P.*, Sénat, 1968-1969, 21 janvier 1969, p. 423.

<sup>2</sup> Relevons qu'en raison de l'introduction de nouvelles requêtes, après l'introduction de leurs requêtes initiales, par les gouvernements de Suède, Norvège, Danemark et Pays-Bas, la deuxième affaire grecque s'est « dédoublée » mais c'est improprement, bien entendu, que la direction de l'Information du Conseil de l'Europe qualifie ces requêtes additives de « seconde affaire grecque », voy. communiqué C (70) 9 du 1<sup>er</sup> juin 1970.

au cours des travaux des organes politiques du Conseil. Ensuite nous envisagerons la seconde affaire, mais sous un seul angle — le seul qui nous importe vraiment ici — celui de la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme qui consacre, dans certains cas, le droit pour les Etats parties de déroger à l'application du traité. Nous tâcherons de souligner tout ce qui apparente ces deux procédures pourtant distinctes et qui se sont déroulées en parallèle. Nous nous efforcerons enfin de tirer les leçons communes que suggèrent ces deux affaires : la doctrine de l'organisation dans son ensemble en ce qui concerne le concept de « démocratie » et le contenu idéologique relativement précis qu'elle entend lui donner.

## I. L'AFFAIRE GRECQUE DEVANT LES ORGANES POLITIQUES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Par son statut même qui, sur ce point, apparaît ferme et précis au point d'en paraître insistant, le Conseil de l'Europe est une organisation vouée à défendre l'idéal et les valeurs démocratiques. Dans le préambule, déjà, les gouvernements fondateurs se sont proclamés :

« ... inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du Droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ».

Et c'est, du reste, afin de sauvegarder cet idéal qu'ils ont créé l'organisation elle-même en scellant une « union plus étroite » entre les pays européens qu'est censée animer à cet égard une communauté de sentiments. L'article premier du statut érige cette promotion des idéaux et principes qui sont leur patrimoine commun au niveau d'un but fondamental, l'*ultima ratio* qui se trouve à la base de l'organisation. L'article 3 tire les conséquences idéologiques premières de cette profession de foi : « 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. » L'article 4 fait même de la capacité d'un Etat européen de se conformer à cette devise la condition *sine qua non*, la condition nécessaire (mais suffisante) pour qu'il puisse être appelé à faire partie du Conseil.

La même condition est posée à l'affiliation comme membre associé du Conseil. Enfin, relevons surtout que tout Etat membre qui aurait enfreint gravement cette règle peut, en vertu de l'article 8, être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des ministres à se retirer de l'organisation.

On aperçoit bien à quel point cet objectif idéologique apparaît primordial et

sous-tend toute l'activité du Conseil, ce qui constitue, soit dit en passant, une option assez peu courante en droit international<sup>3</sup>.

Tout Etat membre du Conseil doit donc, à cet égard, « montrer patte blanche » et peut être appelé à rendre des comptes sur la façon dont il respecte lui-même et fait respecter en son sein le régime démocratique et la prééminence du droit : ce n'est que par l'attribution de ce « certificat de civisme » que son maintien au sein du Conseil se trouvera réaffirmé.

Il n'y a donc rien d'étonnant qu'au lendemain du coup d'Etat militaire du 21 avril 1967 en Grèce, les organes en cause du Conseil se soient interrogés sur la signification de cet événement et qu'ils y aient d'emblée réagi : ils n'ont joué en l'occurrence que leur rôle de « sentinelles de la démocratie ».

1. Dès le 26 avril, l'Assemblée consultative adopta une directive 256 qui déplorait sans ambages la suspension de la légalité constitutionnelle en Grèce et invitait d'ores et déjà les autorités helléniques à la rétablir. Elle s'élevait aussi « contre toutes mesures contraires à la Convention européenne des droits de l'homme ». Simultanément le Bureau de l'Assemblée se voyait chargé de s'enquérir du sort des députés grecs membres de celle-ci.

2. Réunie du 22 au 24 mai suivants, la Commission juridique de l'Assemblée publia un communiqué recommandant aux Etats membres du Conseil parties à la Convention de sauvegarde de saisir la Commission européenne des droits de l'homme des violations du traité.

D'entrée de jeu le lien intime qui existe entre les règles statutaires de l'organisation et celles que consacre la Convention européenne des droits de l'homme a donc été souligné : ainsi, même si la question du respect des unes pouvait et devait être posée distinctement de celle du respect des autres, presque inévitablement en débattant de la première, on serait amené à débattre de la seconde.

3. Le 23 juin la Commission politique a soumis à la Commission permanente de l'Assemblée un texte qui traduit l'inquiétude croissante de celle-ci devant les coups portés par le gouvernement de M. Koliass aux fondements mêmes du régime démocratique et parlementaire dans son pays. La suspension des libertés constitutionnelles, telle qu'elle était décrétée, devait de toute évidence se prolonger et déboucher sur l'installation d'un pouvoir exécutif qu'aucune autorité législative digne de ce nom ne serait appelée à contrôler. La Commission permanente a adopté une résolution 346 qui traduit cette préoccupation en exprimant le vœu que les gouvernements parties à la Convention de Sauvegarde saisissent la Commission européenne des droits de l'homme de l'affaire grecque et demandant en outre au Bureau de désigner un rapporteur qui puisse au mois de

<sup>3</sup> Ainsi que le relève Karel VASAK, in « Le Conseil de l'Europe », *Juris-classeur de droit international*, fascicule 155 A, n° 15.

janvier suivant faire rapport à l'Assemblée sur les violations commises par le gouvernement grec à l'encontre des libertés démocratiques. Le Bureau désignera, le 12 septembre 1967, M. Siegmann, parlementaire « catholique populaire » néerlandais.

4. Le 21 septembre 1967, la Commission politique a adopté à l'unanimité un projet de recommandation qui souligne les multiples violations des droits de l'homme qui ont été signalées depuis l'installation de la dictature en Grèce. Ce texte recommande au Comité des ministres :

« ... de demander au gouvernement grec de respecter les libertés telles qu'elles sont consacrées dans le Statut du Conseil de l'Europe et d'établir dès à présent un mode de gouvernement parlementaire offrant des garanties appropriées pour le respect des droits de l'homme qui sont une condition de l'appartenance au Conseil de l'Europe »<sup>4</sup>.

5. Un projet de résolution présenté par la même Commission politique relève qu'aucune évolution sensible n'a été parcourue en Grèce, depuis le coup d'Etat, dans le sens d'un retour à la démocratie. Elle réaffirme avec force que la violation des droits de l'homme exclut l'appartenance d'un pays au Conseil et félicite les gouvernements scandinaves d'avoir, quelque temps plus tôt, introduit des requêtes auprès de la Commission européenne des droits de l'homme, initiative à laquelle l'Assemblée est appelée à donner « son entier appui ». La Commission politique qui a adopté ce texte à l'unanimité a par là même mis clairement en lumière que si la Convention européenne des droits de l'homme ne fait point partie des règles statutaires qui gouvernent le Conseil, puisqu'on peut fort bien, comme la France, adhérer à l'un sans avoir ratifié l'autre, c'est à la lumière du traité de Rome que le débat sur le respect des droits de l'homme doit, presque nécessairement, s'instituer. Au nombre des amendements de ce projet qu'elle a présentés pour sa part, la Commission juridique a cependant proposé un texte où soient plus clairement distingués les deux plans où doivent être prises en considération les violations des droits de l'homme : d'une part, celui du Statut, d'autre part celui de la Convention de Sauvegarde.

6. Le 25 septembre, M. Edelman, travailliste britannique, présenta à l'Assemblée un rapport de la Commission politique sur « la politique générale du Conseil de l'Europe » où il observe que les assurances données par le gouvernement grec depuis le putsch sont « des assurances verbales qui n'ont guère trouvé de traduction dans les faits ». Les délais annoncés pour une consultation populaire sur la révision de la constitution sont très tardifs. Des menaces évidentes pèsent sur les politiciens adversaires du régime qui, selon les termes des dirigeants, « auraient commis des erreurs » et, d'une manière générale, sur toute opposition, quelle qu'en soit la nature<sup>5</sup>.

7. Dans le rapport qu'il a présenté, le même jour, « sur les aspects juridiques

<sup>4</sup> Voy. doc. Assemblée n° 2.276, p. 3.

<sup>5</sup> Voy. *ibidem*, pp. 8-10.

de la situation en Grèce », M. Silkin, travailliste britannique, a synthétisé le contenu des discussions que la Commission juridique a fait porter sur ce thème les 11 et 22 septembre 1967. Ce mémorandum contient essentiellement une analyse des arguments avancés par le gouvernement grec pour justifier qu'il soit dérogé à la légalité constitutionnelle en vertu de l'article 15 de la Convention de Sauvegarde : nouvelle preuve, si besoin en était, que tout débat portant sur le respect de la démocratie dans un pays membre doit faire tout naturellement référence à l'esprit et à la lettre du traité de Rome. Sous réserve de ce qui sera dit, dans la seconde partie de cette étude, sur les conditions d'applicabilité dudit article 15, rappelons seulement ici que cette disposition permet qu'il soit dérogé aux obligations prévues par la convention « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation » mais « dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international »<sup>6</sup>.

Le rapport Silkin analyse avec une certaine précision la portée de cet article et rappelle notamment l'un ou l'autre précédent où elle fut invoquée. Il importe de noter que tout en reconnaissant qu'elle n'a pas compétence pour juger de l'applicabilité de l'article 15 de la Convention de Sauvegarde dans le cas présent — ce rôle étant dévolu à la Commission européenne des droits de l'homme — la Commission juridique s'est trouvée « dans l'impossibilité de ne pas douter sérieusement que la notification de dérogation faite par le gouvernement grec réunisse les conditions énoncées à l'article 15 »<sup>7</sup>. Evoquant la procédure qui, devant les organes de la Convention, doit aboutir à une décision sur ce point, la Commission juridique souligne qu'elle « a eu pour principal souci de voir l'affaire portée devant la Commission européenne des droits de l'homme ». Elle rappelle d'autre part « les deux possibilités d'action offertes par le Statut du Conseil de l'Europe, dont l'article 8 prévoit la suspension ou l'expulsion possibles d'un membre »<sup>8</sup>. Mais le débat semble, aux yeux de la Commission juridique, devoir se situer surtout sur le terrain de la Convention. Elle relève pourtant à cet égard que :

« ... même si ses membres ont des opinions bien arrêtées sur la question, l'Assemblée en tant que corps ne doit pas donner l'impression de considérer la Grèce comme condamnée avant qu'une décision ait été prise par les organes agissant en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme »<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Encore cette dérogation n'est-elle pas possible en ce qui concerne l'application de certains articles : 2 (droit à la vie, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre), 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants), 4, § 1 (interdiction de l'esclavage et de la servitude) et 7 (légalité des délits et des peines). De plus le Secrétaire général du Conseil de l'Europe doit être tenu au courant des mesures dérogatoires prises et des modalités de leur exécution.

<sup>7</sup> Voy. rapport SILKIN, doc. Assemblée n° 2.283 du 23 septembre 1967, p. 6.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

8. Le 26 septembre 1967, l'Assemblée a adopté la recommandation 498 relative à la politique générale du Conseil de l'Europe, par laquelle elle demandait au Comité des ministres de « sommer le gouvernement grec de respecter les libertés telles qu'elles sont consacrées dans le Statut du Conseil de l'Europe et d'établir (...) un mode de gouvernement parlementaire offrant les garanties appropriées pour le respect des droits de l'homme ».

9. Le même jour elle a adopté la résolution 351 par laquelle elle se réservait « de se prononcer au moment qui lui paraîtrait opportun sur la possibilité de suspendre la Grèce du Conseil de l'Europe ou sur le droit qu'elle a d'en demeurer membre ».

10. L'enquête effectuée pour l'Assemblée consultative par M. Siegmann<sup>10</sup> aboutit, le 31 janvier 1968, à l'adoption d'une résolution 361, d'une recommandation 511 et d'une directive 268.

Par la résolution, l'Assemblée décidait d'examiner dans quelle mesure le rétablissement de la démocratie en Grèce serait réel et elle fixait l'échéance du printemps 1969 comme date à laquelle il conviendrait de juger de cette restauration. Elle se réservait de recommander au plus tard à ce moment au Comité des ministres la suspension ou l'expulsion de la Grèce si, d'ici là, les espoirs d'un retour à une démocratie parlementaire acceptable devaient être déçus. Dans cette perspective, elle se proposait d'examiner de près le projet de constitution préparé par la Commission constitutionnelle hellénique et les modalités d'organisation du référendum populaire. Elle relevait en outre que s'il appartenait désormais à la Commission européenne des droits de l'homme de formuler un avis sur la question de savoir si la Convention de Sauvegarde avait été violée, l'Assemblée se devait d'ores et déjà de condamner pour sa part « la violation des procédures constitutionnelles normales depuis avril 1967 ».

11. Par la recommandation susmentionnée, l'Assemblée recommandait au Comité des ministres « d'inviter les gouvernements membres (...) à veiller à ce que soient respectés les engagements pris par le régime grec concernant l'adoption et l'application d'une constitution démocratique » et l'organisation « d'élections libres dans les plus brefs délais ».

12. Un nouveau rapporteur, M. Van der Stoel, travailliste néerlandais, fut envoyé en Grèce par l'Assemblée consultative, du 22 au 28 avril suivants, pour s'informer de l'évolution de la situation et, en particulier, du projet de nouvelle constitution, des perspectives électorales et du sort des prisonniers politiques<sup>11</sup>.

Dans le « rapport introductif » qu'il a présenté, au début du mois de

<sup>10</sup> Voy. doc. Assemblée n° 2.322.

<sup>11</sup> Voy. les communiqués de la direction de l'information du Conseil de l'Europe B (68) 30 du 23 avril 1968 et C (68) 9 du 29 avril 1968.

mai<sup>12</sup> au nom de la Commission politique, M. Van der Stoel a synthétisé la portée des entretiens qu'il a eus avec divers représentants des autorités helléniques, d'anciens leaders des partis que la junte a réduits au silence ou diverses personnalités telles que des membres du corps diplomatique accrédités à Athènes<sup>13</sup>.

Il importe d'accorder à ce rapport une attention particulière car on y décèle la méthode qui a été suivie au niveau politique pour approcher le problème et on y aperçoit mieux le contenu du concept de « démocratie » auquel se réfèrent, sans guère le définir, les textes que nous avons mentionnés plus haut. Ce premier rapport nous intéresse aussi en ce qu'il expose le point de vue des dirigeants au pouvoir et s'attache à rencontrer les arguments dont ils usent pour justifier la dictature.

Il ressort des propos tenus par les représentants officiels du gouvernement militaire que le « putsch » doit se comprendre comme une « révolution préventive » d'un « coup d'Etat communiste » et approuvée comme telle par le peuple « dans son immense majorité ». Simultanément ces mêmes représentants assurent, ce qui apparaît assez contradictoire, que le parti communiste n'ayant plus, avant avril 1967, le moyen d'agir par la force, comme à l'époque de la guerre civile, il se proposait de s'infiltrer au sein des partis « démocratiques » jusqu'à les noyauter pour prendre finalement le pouvoir par démocrates interposés... Le rapporteur fait sans peine justice de cette argumentation tant cette tactique du « cheval de Troie » et la « constitution d'un Front populaire » que celle-ci était censée préparer, semblent peu vraisemblables si l'on examine d'un peu plus près les divisions qui déchiraient les forces de gauche dans leur ensemble avant le coup d'Etat.

On ne peut qu'être frappé par le soin avec lequel le rapporteur a bien veillé à rencontrer, point par point, les divers arguments des officiels grecs. Mais cette minutie ne doit pas surprendre. Même si elle ne résiste guère à l'analyse, cette interprétation des événements n'était pas présentée sans adresse. En principe « l'idéal démocratique » que défend le Conseil le fait s'opposer à toutes les formes de dictature, quelle que soit leur couleur. Pour des raisons analogues le Conseil a tenu à l'écart aussi bien les Etats européens de l'Est que l'Espagne ou le Portugal. Il n'y a aucune raison de supposer, par conséquent, que l'organisation de Strasbourg pourrait envisager avec plus de sérénité l'instauration en Grèce d'une dictature du prolétariat que le régime des colonels qui l'opprime aujourd'hui encore. Nous verrons plus loin que la Commission européenne des droits de l'homme s'est efforcée, elle aussi, et pour les mêmes raisons, de démontrer l'invraisemblance d'un « péril communiste » pesant sur la Grèce d'avant le putsch. Aussi nous réservons-nous de revenir, dans nos conclusions,

<sup>12</sup> Voy. doc. Assemblée n° 2.384 du 7 mai 1968.

<sup>13</sup> Le rapporteur souligne que l'accès au camp d'internement de Léros et aux locaux de la Sûreté de la rue Bouboulinas à Athènes ne lui a pas été accordé.

sur cette attitude idéologique des organes du Conseil, tant judiciaires que politiques, ainsi que sur les conséquences voire les risques qu'elle comporte pour l'Organisation.

Remarquons seulement ici qu'une fois encore nous sommes amené à apprécier combien « le droit du Conseil de l'Europe » apparaît idéologiquement homogène, si bien qu'un débat politique sur le respect du statut de l'Organisation et un débat strictement juridique sur celui des dispositions de la Convention de Sauvegarde s'inspirent tout naturellement des mêmes principes et se réfèrent aux mêmes valeurs, tant les notions de « démocratie », de « prééminence du droit », de « droits de l'homme » et de « libertés fondamentales » apparaissent étroitement liées. Ainsi les arguments dont usent les autorités helléniques pour tenter de se « blanchir » aux yeux du rapporteur de l'Assemblée consultative sont-ils ceux-là mêmes que l'on retrouvera exposés dans les mémoires présentés par le gouvernement grec à la Commission européenne des droits de l'homme en invoquant l'applicabilité de l'article 15 de la Convention de Sauvegarde.

Dans son rapport, M. Van der Stoel montre fort bien que la dictature grecque n'est pas, à proprement parler, « idéologique » car les « objectifs de la révolution » ont essentiellement un contenu législatif : l'anti-communisme et l'opposition à l'ancien régime politique. On ne peut guère parler ici d'une « révolution » au sens politique ou social du terme. Il est aussi malaisé de localiser l'identité même du pouvoir qui gouverne que de préciser la substance idéologique qui conduit son action. Le rapporteur s'attache à montrer que tout a été mis en œuvre pour que le peuple n'ait tout simplement pas la possibilité de mettre en cause les institutions nouvelles : déportations en masse d'opposants « virtuels », dissolution des partis et des syndicats, censure téléphonique, restrictions multiples à tout exercice de la liberté d'expression, en particulier par la voie de la presse. Le référendum annoncé sur un projet de constitution nouvelle, qui ne comporte du reste aucune garantie réelle du respect de la liberté individuelle, semble devoir se dérouler sous le régime de l'état de siège : comment, dans de semblables conditions, apprécier ses résultats ? Une annexe IV au rapport introductif de M. Van der Stoel reproduit le projet de nouvelle constitution grecque qui contient notamment un article 23 interdisant « l'exercice abusif des droits de l'individu » sanctionné par la déchéance des droits correspondants... L'article 24 permet, quant à lui, la suspension de toutes les libertés constitutionnelles « en cas de danger intérieur » pour le pays. On a pu dire de ce projet dans son ensemble qu'il visait à instaurer « une monarchie peu monarchique » et « une démocratie non démocratique »<sup>14</sup>...

13. Le 8 juillet 1968, le président de l'Assemblée consultative, Sir Geoffrey de Freitas, a fait, à Paris, une déclaration par laquelle il a tout d'abord attiré l'attention sur l'absence de toute délégation hellénique à l'Assemblée, à la suite de

<sup>14</sup> DUVERGER, M., in *Le Monde* du 18 septembre 1968 et celui du 19 septembre 1968.



la dissolution lors du putsch du Parlement grec. Il a ensuite fait état des deux procédures par lesquelles le problème grec se trouvait posé aux instances du Conseil de l'Europe : au niveau politique, devant l'Assemblée, et en ce qui concerne l'application de la Convention de Sauvegarde, devant la Commission européenne des droits de l'homme. Mais il a spécifié que les conclusions de ladite Commission seraient « également débattues par l'Assemblée »<sup>15</sup>.

Relevons cependant, que dans un communiqué du 10 juillet 1968, le Secrétaire de la Commission européenne des droits de l'homme a précisé, à cet égard et « afin d'éviter tout malentendu » qu'en vertu des dispositions de la Convention, le rapport de la Commission sur toute affaire pendante devant elle doit rester secret et est tout d'abord transmis au Comité des ministres. Dans le cas où la Cour européenne des droits de l'homme se trouverait ensuite saisie de l'affaire, le rapport lui serait alors transmis. Le Secrétaire de la Commission a cru bon de préciser aussi que la Commission n'adopte pas de « conclusions » à proprement parler mais plus exactement un « avis » sur le point de savoir s'il y a eu ou non violation de la Convention. Il a insisté encore sur le fait qu'au moment où l'Assemblée débattrait du problème grec, aucun document concernant le fond de l'affaire pendante devant la Commission ne serait encore public<sup>16</sup>.

Cette mise au point met, de façon caractéristique, en évidence que l'on s'est montré beaucoup plus soucieux, du côté de la Commission européenne des droits de l'homme que du côté des organes politiques du Conseil de l'Europe, de distinguer nettement les procédures en cours à Strasbourg relativement à l'affaire grecque.

Cette différence d'attitude semble assez logique si l'on songe que la compétence d'un organe juridictionnel ou « quasi juridictionnel » se délimite beaucoup plus aisément et strictement que celle d'un organe de nature politique. Où le domaine politique commence-t-il et où s'arrête-t-il ? Même si la discussion qui portait, en définitive, sur la question du respect du Statut était une question d'ordre juridique, elle aussi, il est bien évident que ses incidences politiques n'ont jamais été absentes des débats. Et il est parfaitement compréhensible que le président de l'Assemblée ait envisagé, par conséquent, de voir l'organe parlementaire du Conseil de l'Europe débattre des « conclusions de la Commission des droits de l'homme ». Satisfaisante et même nécessaire sur le plan de l'application du droit, toute barrière élevée entre les « deux » affaires grecques devait inévitablement, à l'un ou l'autre stade de la procédure politique, apparaître, quelque peu, artificielle.

14. Au cours des mois qui ont suivi, M. Van der Stoep a poursuivi ses travaux sur la base de la résolution 361 et de la directive 268 de l'Assemblée<sup>17</sup>. Un

<sup>15</sup> Voy. communiqué de la direction de l'Information C (68) 22 du 9 juillet 1968.

<sup>16</sup> Voy. communiqué de la direction de l'Information C (68) 23 du 10 juillet 1968.

<sup>17</sup> Voy. Rapport sur la situation en Grèce, doc. Assemblée n° 2.467 du 25 septembre 1968.

nouveau séjour en Grèce à la fin du mois de juin et un autre au mois d'août 1968 lui ont permis de recueillir de nouvelles informations. Entre-temps le premier rapport du parlementaire néerlandais avait fait l'objet de vives critiques de la part des autorités d'Athènes et du représentant permanent de la Grèce au Conseil de l'Europe, qui reprochaient surtout à son auteur d'avoir communiqué ses impressions à la presse avant d'avoir soumis son rapport à la Commission politique. Les membres du gouvernement grec que M. Van der Stoel voulait rencontrer n'ont plus voulu le recevoir en raison de « l'inobjectivité » de ses conclusions. Toutefois, il a pu rencontrer divers anciens ministres et parlementaires.

Le deuxième rapport de M. Van der Stoel décrit les mesures prises par le gouvernement, depuis le dépôt de son premier rapport, en vue d'alourdir encore l'« atmosphère d'intimidation et de terreur latente » qui régnait sous l'état de siège toujours en vigueur. Ainsi l'épuration dans la vie publique : limogeage d'officiers, mise à pied de membres du corps enseignant, destitution de conseillers municipaux et de magistrats<sup>18</sup>.

Dans ce deuxième rapport, M. Van der Stoel revient aussi sur les « objectifs de la révolution »<sup>19</sup> auxquels les dirigeants se réfèrent avec autant de complaisance que d'ambiguïtés : si ceux-ci doivent être atteints avant que le pays n'en revienne à un système démocratique et parlementaire, le moins qu'on soit en droit d'espérer, ce serait quelque clarté et quelque précision dans leur formulation ! Sur ce point, le rapporteur se plaît à souligner le caractère vague et nébuleux de l'idéologie du régime et l'absence totale d'une doctrine cohérente propre à lui fournir un fondement. Il n'est même pas sûr que la *junte* apparaisse comme un tout autonome et monolithique mais elle est probablement la proie de certaines divisions internes que les contradictions des déclarations officielles attestent quelquefois. Aussi la seule solution que les démocrates grecs ou étrangers puissent imaginer au régime en place ne pourrait résulter d'un élargissement de sa base ou d'une « démocratisation de l'intérieur » : la *junte* ne paraît pouvoir faire l'objet d'aucune pression ni d'aucun amendement puisque son pouvoir repose précisément sur l'exclusion de toute forme démocratique comme telle.

L'analyse à laquelle M. Van der Stoel s'est livré du projet de nouvelle constitution apparaît à cet égard particulièrement éclairante et probante. Il ressort en effet de ce projet que les articles qui portent sur les libertés individuelles et qui sont donc indispensables pour pouvoir envisager un retour à la démocratie ne seront appliqués que lorsque le gouvernement le jugera utile. Trois experts en droit constitutionnel, les professeurs F. Capotorti, C. Dominice et Lord Lloyd of Hampstead, consultés par le Conseil de l'Europe, ont émis à ce propos un

<sup>18</sup> Voy. *infra*, point 15, la résolution 386 adoptée plus tard par l'Assemblée.

<sup>19</sup> Voy. *ibidem*, pp. 16-19.

avis accablant<sup>20</sup>. Tant par les limites imposées à l'exercice des droits et libertés que par l'étendue des moyens dont l'Exécutif dispose d'y déroger, le projet livre en fait l'individu et le citoyen à l'arbitraire du pouvoir. Il est remarquable que passant au crible les dispositions du projet qui concernent la liberté d'expression, la liberté de religion, l'enseignement, la liberté syndicale et le droit de grève aussi bien que les institutions censées assurer la participation des citoyens à la vie politique et les responsabilités des organes représentatifs de l'Etat, les experts se soient cependant refusé, en fait, à condamner le projet en détail et sur l'un ou l'autre point : leur condamnation s'adresse au texte considéré *dans son ensemble*.

Une fois de plus, M. Pipinellis, ministre des Affaires étrangères a, le 22 juillet 1968, dans une conférence de presse, justifié la « philosophie » de ce nouveau pacte fondamental — et le pouvoir des colonels d'en suspendre l'application autant que de besoin — par le souci de ne pas « réitérer les erreurs du passé ». Et le 31 août suivant, M. Papadopoulos a renchéri : « La Grèce retournera à un régime parlementaire libre et démocratique, mais seulement lorsqu'il sera certain que l'on ne reviendra pas à la triste situation qui régnait le 20 avril 1967. » Mais si M. Patakos, le 17 juin 1968, avait déjà déclaré qu'un retour prématuré à la démocratie « détruirait l'élan révolutionnaire du régime », il n'a pas fourni davantage d'informations sur le contenu de ladite révolution. Toute perspective électorale a été écartée par les dirigeants en termes dilatoires. Evoquant la libération d'anciens leaders politiques détenus, M. Papadopoulos les a mis en garde sans ambages : « J'espère qu'ils ne commettront pas de nouvelles erreurs qui nous obligeraient à les éloigner de nouveau. » On ne peut plus clairement écarter l'éventualité d'un proche renouveau démocratique. Les conditions dans lesquelles devrait se dérouler le référendum, sous le régime de l'état de siège, vident celui-ci de son sens puisque dans l'hypothèse même où la majorité du peuple se prononcerait contre le texte constitutionnel, la *junte* avait bien spécifié qu'elle ne quitterait pas la tête de l'Etat.

15. La Commission des questions politiques de l'Assemblée a entériné les constatations du deuxième rapport Van der Stoel dans un projet de résolution en soulignant particulièrement qu'il fallait désormais envisager la situation de la Grèce à la lumière des dispositions du Statut du Conseil qui exige de chacun de ses membres le respect des valeurs démocratiques : en janvier 1969, lors de la prochaine session de l'Assemblée, il s'agirait de poser la question dans les termes d'une suspension de la représentation de la Grèce au Conseil de l'Europe<sup>21</sup>.

Divers amendements au projet de résolution de la Commission des questions politiques ont été déposés, dont l'un présenté par M. Mac Entee visait à lui

<sup>20</sup> Voy. Annexe au doc. 2.467, pp. 33-45.

<sup>21</sup> Voy. doc. 2.467, pp. 1-4.

substituer une recommandation où la justification, voire le fondement même de l'exclusion éventuelle de la Grèce sur la base de l'article 8 du Statut, seraient formulés à la lumière de la violation des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>22</sup>.

Le 26 septembre 1968, l'Assemblée a adopté la résolution 385 par laquelle elle demandait notamment l'organisation en Grèce, dans un délai n'excédant pas six mois, d'élections parlementaires démocratiques précédées d'une libre campagne électorale. L'échéance de janvier 1969 était retenue pour juger de l'opportunité de recommander alors au Comité des ministres la suspension du droit de représentation au Conseil du gouvernement hellénique. Le même jour, l'Assemblée a adopté la résolution 386 concernant les craintes que lui inspirait pour l'avenir de la démocratie en Grèce la destitution d'un grand nombre de magistrats<sup>23</sup>.

16. En janvier 1969, le rapporteur néerlandais présenta un troisième rapport sur l'évolution de la situation en Grèce<sup>24</sup> dont il importe de souligner qu'il fut rédigé dans des conditions particulièrement difficiles, les autorités helléniques ayant accueilli très défavorablement les deux premiers rapports de M. Van der Stoel et ayant contraint celui-ci à annuler un nouveau séjour en Grèce.

D'après les éléments d'information dont, néanmoins, il disposait, le rapporteur s'est demandé de nouveau si quelque progrès avait été accompli dans le sens de la restauration de la démocratie en Grèce. A cet égard le déroulement des opérations de référendum, le 29 septembre 1968, constituait évidemment un test des plus significatifs. En l'occurrence l'impossibilité pour toute opposition de se manifester à cette occasion n'a eu d'égale que l'ampleur des moyens mis à la disposition du gouvernement pour mener sa propre propagande. En dépit des menaces de répression auxquelles l'abstention de voter ne manquerait pas d'exposer ceux qui s'y réfugierient, on observe que le pourcentage des abstentions fut important (22,5 %). Commentant les résultats, le 30 septembre, M. Papadopoulos a déclaré que la révolution était à présent entrée dans une nouvelle phase : celle où le pays serait gouverné conformément à la nouvelle constitution jusqu'à ce que « toutes les institutions du pays soient consolidées et fonctionnent parfaitement. La suspension de certains articles de la constitution n'est que temporaire et le champ de la démocratie sera élargi quelque jour »<sup>25</sup>.

Dans un arrêt n° 483, du 25 octobre 1968, la Cour suprême de Grèce a rejeté un recours en illégalité introduit contre le référendum en se fondant sur l'argument que « le régime révolutionnaire » avait donné naissance à un

<sup>22</sup> Voy. doc. 2.467, amendement n° 1, du 26 septembre 1968.

<sup>23</sup> La Commission des questions juridiques avait adopté, le 18 juin 1968, un projet de résolution exprimant cette préoccupation.

<sup>24</sup> Doc. Assemblée n° 2.525 du 28 janvier 1969.

<sup>25</sup> Cité par M. Van der Stoel, *ibidem*, p. 14.

« droit nouveau ». Aussi bien cette décision que les déclarations du premier ministre citées plus haut nous montrent que le régime ne prétend tirer sa propre justification que de ce qu'il entend purement et simplement briser avec le passé et les « erreurs » par lesquelles celui-ci s'est, à son estime, incarné. Dans le cadre de pareille conception, il devient logique de disqualifier tout modèle démocratique en « consolidant » la dictature... Mais comment prétendre, alors, qu'on retournera « quelque jour » à la démocratie si l'on pose comme condition préalable à son avènement l'installation même de la tyrannie et de tout ce qui lui permet de subsister ? La mise entre parenthèses des libertés constitutionnelles, l'application rigoureuse de la loi martiale et l'aggravation de la répression, le développement de la propagande, des mesures d'intimidation et d'endoctrinement : quel que soit l'angle sous lequel on analyse le régime et son évolution, on constate qu'il rend de plus en plus improbable dans un avenir rapproché un quelconque amendement de celui-ci dans un sens libéral.

Les dirigeants refusent en fait les perspectives des élections avant que l'on ne soit en mesure de juger « que la révolution n'a pas été vaine »<sup>26</sup> ou que les citoyens qui forment les partis politiques « ne soient devenus des citoyens mûrs »<sup>27</sup>.

Ne parlant plus à présent du caractère provisoire du régime, ceux qui l'incarnent tendent à le présenter comme un « modèle pour l'avenir », donc à le cristalliser. Le régime grec qui refusait les élections et d'une manière générale toute expression politique qui ne procédât pas de lui-même, n'hésitait donc plus, à la fin de l'année 1968, à présenter comme un idéal et une fin ultime ce qu'au lendemain du putsch il présentait encore seulement comme un moyen : la mise en veilleuse de toute vie politique dans le pays hormis tout ce qui vise à consacrer le régime lui-même, donc à le prolonger et à le fortifier. L'hypothèse démocratique ne se trouvait plus, de ce fait, différée, elle était proprement écartée.

Au terme de ce rapport, M. Van der Stoel évoque les arguments de ceux qui tentent de justifier le régime par le rappel de la situation anarchique et du chaos auxquels celui-ci est censé avoir mis fin. Et le rapporteur n'hésite pas à écrire :

« Cet argument pourrait ou aurait pu avoir quelque poids si le régime s'était borné à prendre les mesures nécessaires au retour de la démocratie et avait fixé un calendrier précis pour le rétablissement d'un gouvernement parlementaire et démocratique. Rien de tel ne s'est produit<sup>28</sup>. »

Le rapporteur, rencontrant ensuite l'argument de ceux qui assurent que la Grèce n'aurait pratiquement jamais connu de véritable démocratie, répond

<sup>26</sup> Voy. *ibidem*, p. 28.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>28</sup> Doc. 2.525, p. 36.

cependant qu'avant avril 1967 « la Grèce était une démocratie, même si, de l'aveu général, son fonctionnement laissait à désirer »<sup>29</sup>. Il nous semble ici que le rapporteur, dans son souci d'objectivité, frise la contradiction : s'il tient à rappeler qu'avant le putsch, la Grèce était démocratique, il ne peut, comme il le fait, reconnaître « quelque poids » à l'hypothèse d'une mise sous le boisseau de la démocratie, même si celle-ci n'est réalisée que pour assurer prétextuellement... une restauration de la démocratie !

M. Van der Stoep réfute encore l'argument de ceux qui redoutent de voir l'instance introduite contre le gouvernement grec devant la Commission européenne des droits de l'homme se ressentir d'une recommandation de l'Assemblée au Comité des ministres tendant à la suspension de la Grèce, sur la base du Statut, en soulignant qu'il s'agit de deux procédures distinctes qui sont appelées à suivre leur cours en parallèle, si bien que le retrait ou la suspension de la Grèce n'affecterait en rien le déroulement de l'instance devant les organes de la Convention qui, en vertu de l'article 65, § 2, la conduiront à son aboutissement<sup>30</sup>.

17. A la suite de ce nouveau rapport, la Commission des questions politiques a adopté un projet de recommandation visant à faire prendre par le Comité des ministres « dans un délai à déterminer les mesures appropriées à la lumière des articles 3, 7 et 8 du Statut »<sup>31</sup>. Ce projet a été adopté par l'Assemblée, le 30 janvier 1969, sous la forme de la recommandation 547.

18. Le 6 mai 1969, le Comité des ministres a adopté une résolution (69) 18 par laquelle il décidait de signaler les conclusions de la recommandation de l'Assemblée à l'attention du gouvernement grec et se déclarait « prêt à prendre une décision à sa prochaine réunion »<sup>32</sup>. Il exprimait en outre l'espoir que le rapport de la Commission européenne des droits de l'homme lui serait « transmis dans les plus brefs délais ». Se trouvant au carrefour des deux procédures engagées, le Comité, tout en les distinguant, indiquait ainsi que pour statuer dans l'une, il lui serait précieux de détenir les informations qui pourraient lui être apportées par l'autre. Pour confirmer, sans doute, l'indépendance des deux niveaux où se poursuivait le débat, M. Stewart a cependant précisé, le 7 mai 1969, à la Chambre des Communes, que :

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>31</sup> Doc. 2.525 du 28 janvier 1969. Voy. la portée de ces dispositions synthétisée *supra*, p. 119. Observons qu'un amendement au rapport, présenté par M. Krieg et plusieurs de ses collègues visait à remplacer le projet de recommandation par une résolution visant à assurer la représentation régulière de la Grèce à l'Assemblée. Voy. doc. 2.525, amendement n° 1.

<sup>32</sup> Observons que certains de ses membres, dont M. Luns, ont exprimé l'avis que le Comité aurait dû prendre position sur le problème sans plus attendre et sans plus prévoir de nouveau délai. Le mois de décembre apparut, à la majorité, comme la date ultime avant laquelle le Comité devrait se prononcer.

« ... la raison pour laquelle les Ministres ont exprimé l'espoir — et rien de plus — que la Commission des droits de l'homme leur transmettrait son rapport dans les plus brefs délais est qu'il serait mauvais, du point de vue constitutionnel, que le Comité des Ministres fasse quoi que ce soit qui puisse laisser croire qu'il donne à cet éminent organe juridique une directive quelconque. Un certain nombre de mes collègues ont instamment demandé qu'il ne soit pris aucune décision sur la question grecque tant que ce rapport ne serait pas disponible. Il ne fait aucun doute que celui-ci pèsera lourd dans la décision finale du Comité. A mon avis, ainsi que je l'ai dit au Comité, il est hautement souhaitable que les Ministres aient le temps d'étudier le rapport avant de prendre leur décision, mais ce n'est pas essentiel »<sup>33</sup>.

On ne pouvait, plus clairement, semble-t-il, dissocier les deux plans sur lesquels le Comité serait appelé à prendre position même si c'était en soulignant tout ce qu'une décision prise au plan politique pourrait devoir aux conclusions de la Commission européenne des droits de l'homme.

19. Dans le nouveau rapport qu'il présenta, au mois de septembre suivant, à l'Assemblée consultative, M. Van der Stoel mit l'accent sur cette *influence dans l'indépendance* en déclarant qu'il semble opportun « d'informer l'Assemblée de l'état d'avancement de la procédure devant la Commission des droits de l'homme et, en particulier, devant la Sous-Commission chargée de l'affaire grecque, dans la mesure où il en a été fait publiquement mention dans les communiqués de presse publiés sur les instructions de ces organes »<sup>34</sup>.

Dressant un nouveau bilan de l'évolution parcourue depuis le dépôt de son dernier rapport, M. Van der Stoel observe brièvement que « bien que le régime n'ait encore rien qui ressemble à une idéologie, sa nature totalitaire ressort de plus en plus clairement »<sup>35</sup>. Plus jamais, dans la propagande, celui-ci n'est qualifié de « provisoire » ou de « transitoire » mais on évoque au contraire un « modèle de révolution »...

Etudiant successivement les problèmes posés par l'exil du roi, l'emprise grandissante de l'armée sur les divers secteurs de la vie publique, l'endoctrinement des masses populaires, les mesures de répression, la mise en œuvre de la constitution, le rapporteur examine aussi le projet de loi sur la presse, la situation économique du pays et la position internationale du régime. A aucun échelon, il ne paraît possible de déceler des indices d'une quelconque démocratisation ni d'un début de réconciliation entre la *junte* et les forces démocratiques en Grèce. De plus en plus isolé sur la scène internationale, ce pays qui vit toujours sous l'empire de la loi martiale, voit en fait se raffermir et se cristalliser au cours du temps toutes les conditions nécessaires à l'instauration d'une dictature durable : toute opposition politique ayant été réduite au silence par tous les

<sup>33</sup> Cité dans le rapport Van der Stoel, doc. 2.637 du 22 septembre 1969, p. 3.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 7.

moyens, le gouvernement règne par la terreur. On voit mal comment un régime qui s'est pareillement enfermé dans un système totalitaire pourrait brusquement ou même progressivement s'amender dans un sens démocratique et quelle évolution encore espérer ? Le rapporteur conclut :

« Il est plus évident que jamais que la Grèce ne remplit plus les conditions requises pour être membre du Conseil de l'Europe. Les membres de l'Assemblée devraient donc exercer une influence décisive sur leurs gouvernements pour que, conformément à ses propres engagements, le Comité des ministres prenne en décembre 1969 au plus tard une décision définitive sur la question grecque. Si le gouvernement grec ne s'était alors pas encore retiré volontairement du Conseil, la décision du Comité des ministres ne pourrait consister logiquement qu'à suspendre la Grèce de son droit de représentation au sein du Conseil en attendant qu'un régime parlementaire démocratique fonctionne à nouveau dans ce pays<sup>36</sup>. »

Au niveau de l'Assemblée consultative, il semble qu'à ce degré de la procédure on ait à présent dépassé le stade des sommations et des mises en demeure et qu'on ait atteint celui de la « mise hors-la-loi ».

20. Pour la Commission des questions juridiques, M. Van der Stoel a été amené à rédiger un autre rapport, portant plus particulièrement sur l'application du décret gouvernemental du 28 mai 1968 ayant pour effet de suspendre pour trois jours une disposition constitutionnelle qui garantissait l'inamovibilité des juges. Trente magistrats furent révoqués durant que courait ce délai suspensif. Le 24 juin 1969, le Conseil d'Etat déclara cependant cette révocation illégale. Un conflit en résulta entre la haute juridiction et le gouvernement qui n'hésita pas à stigmatiser cet acte de « rébellion ». Le rapporteur s'est plu à voir dans cette nouvelle atteinte au principe de la prééminence du droit une violation grossière de l'article 3 du Statut qui le consacre<sup>37</sup>.

21. Il convient d'épingler au passage une déclaration faite, le 30 septembre suivant, par M. Torsten Nilsson, devant le Congrès du parti social-démocrate de son pays. Le ministre suédois des Affaires étrangères a déclaré en substance que la Grèce ayant notoirement violé le Statut de l'Organisation, il incombait au Comité des ministres d'en tirer les conséquences et que la Suède, en tout état de cause, et cela « même si l'enquête juridique sur nos accusations contre le régime actuel en Grèce n'est pas terminée »<sup>38</sup>, demanderait l'exclusion de la Grèce au Conseil de l'Europe<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>37</sup> Voy. Rapport à l'Assemblée consultative, doc. 2.638 du 22 septembre 1969. Voy. *supra* ce qui est dit de la résolution 386 (1968) adoptée par l'Assemblée le 26 septembre 1968 et doc. 2.638, annexe I, p. 9.

<sup>38</sup> Précision qui indique bien « l'intimité » qui caractérise, dans l'esprit du ministre, les deux procédures lors même qu'une décision peut évidemment être prise à un niveau sans bénéficier des informations apportées à l'autre.

<sup>39</sup> Voy. doc. Assemblée AS/Inf. (69) 13 du 1<sup>er</sup> octobre 1969.



22. La destitution des magistrats grecs a été évoquée de nouveau dans la recommandation 569 que l'Assemblée a adoptée le 2 octobre 1969 : l'organe parlementaire a invité le Comité des ministres à prendre en considération « ces nouvelles manifestations de mépris pour la prééminence du droit et la démocratie lorsqu'il statuera(it) sur la recommandation 547 (susmentionnée) ».

23. Dans les semaines qui ont suivi, le Comité des ministres étant appelé à prendre une décision à la fin de l'année, les organes politiques du Conseil se sont intéressés au déroulement de la procédure en cours devant la Commission européenne des droits de l'homme, tout en ne s'immiscant évidemment pas dans un débat dont il convenait à ce stade de préserver le « huis-clos ». Un rapport a été établi par M. Elvinger<sup>40</sup> à la Commission permanente de l'Assemblée sur la publication du rapport de la Commission européenne des droits de l'homme et un projet de recommandation a été voté invitant le Comité des ministres à publier ce rapport dès qu'il s'en trouverait saisi quant au fond de l'affaire.

Bien entendu il ne s'agissait cependant pas, pour les organes politiques, d'anticiper sur le déroulement de cette procédure ni d'exercer quelque pression que ce fût à ce niveau. Notons que certains journaux de la presse internationale ayant publié dans le courant du mois de novembre des informations relatives au contenu du rapport de la Commission des droits de l'homme, alors qu'à ce stade le secret de ce document destiné à l'information confidentielle du Comité des ministres était encore de rigueur, ces « fuites » ont suscité des remous au sein du Conseil, et cela non pas seulement au niveau de la Commission<sup>41</sup> mais aussi à celui du Secrétaire général de l'Organisation<sup>42</sup>.

24. Dans les jours qui précédèrent la réunion décisive du Comité des ministres, le gouvernement militaire s'efforça de prévenir l'éventualité d'une suspension au Conseil de l'Europe en ayant recours à des arguments très caractéristiques : en rappelant d'abord les « inimaginables tortures » naguère commises, selon lui, à Chypre par les autorités britanniques, en brandissant ensuite la menace d'un boycott économique des membres du Conseil qui émettraient un vote défavorable à la Grèce au sein du Comité en déclarant enfin « nul et non avenu » le rapport de la Commission européenne des droits de l'homme, en raison

<sup>40</sup> Voy. doc. Assemblée n° 2.670 du 18 novembre 1969. Voy. aussi la proposition de directive présentée à ce propos par M. Silkin, doc. Assemblée n° 2.671 du 18 novembre 1969. Ces deux documents portent du reste la date qui fut celle de la transmission du rapport de la Commission des droits de l'homme au Comité des Ministres. Voy. communiqué de presse C (69) 32.

<sup>41</sup> Voy. communiqué de presse C (69) 35 du 3 décembre 1969.

<sup>42</sup> Voy. communiqué de presse C (69) 34 du 2 décembre 1969.

notamment des divulgations prématurées dont il avait fait l'objet<sup>43</sup>. Caractéristiques, ces fins de non-recevoir le sont à plus d'un titre puisqu'elles consistent :

- à tenter de faire oublier le recours à des pratiques inhumaines, dans l'espèce présente, par l'exhumation d'un précédent et, d'une certaine manière, à justifier cela par ceci;
- à user d'un chantage qui ne cherche même pas à se travestir;
- à disqualifier le fond même d'un document par des irrégularités formelles qui ont quelque peu entaché son transfert d'un organe à un autre au sein du Conseil de l'Europe.

Bien caractéristiques apparaissent ces défenses puisque à ce stade de la procédure, les autorités helléniques ne se montrent plus soucieuses de plaider le fond même du dossier et d'argumenter en faveur de la conception qu'elles se font du régime démocratique. Ces défenses ont été formulées très précisément comme s'il ne s'agissait nullement d'apprécier, en dernière analyse, si la Grèce répondait encore ou non aux normes démocratiques...

25. Lorsque le Comité des ministres s'est réuni, le 12 décembre 1969, pour délibérer, la Grèce se trouvait menacée, en vertu de l'article 8 du Statut, d'une suspension de son droit de représentation, pour avoir enfreint gravement l'article 3 et les principes de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme qu'il consacre : elle pouvait être invitée à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7, « en notifiant sa décision au Secrétaire général ». Dans le cas où elle ne tiendrait pas compte de cette invitation, le Comité pourrait décider alors, en vertu de l'article 8, qu'elle aurait « cessé d'appartenir au Conseil ».

Le débat aurait pu se passer sous le signe d'une bataille de procédure. La majorité à réunir pour décider de la suspension d'un membre n'étant pas précisée par le Statut, trois hypothèses pouvaient être envisagées :

- a) On pouvait appliquer, par analogie, à la suspension les règles de majorité qui gouvernent l'admission de nouveaux membres, aux termes de l'article 20, c) : la majorité qualifiée des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Conseil, à savoir 12 voix sur 18.
- b) On pouvait considérer qu'il s'agissait d'une « question importante » au sens de l'article 20, a) et dans ce cas l'unanimité était requise, cette décision initiale devant être prise à la majorité requise au § c ci-dessous.
- c) On pouvait retenir enfin, aux termes de l'article 20, d) la majorité nécessaire pour adopter toutes les autres résolutions du Comité (non mentionnées

<sup>43</sup> Voy. *Le Monde* du 3 décembre 1969, p. 4 et ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1970/1, p. 164.

explicitement), c'est-à-dire la majorité des deux tiers des voix exprimées avec une majorité simple des représentants ayant le droit de siéger.

Autant il semblait improbable que l'on pût réunir contre la Grèce l'unanimité des membres, autant il apparaissait certain, à la veille du vote, que l'on pourrait dégager une majorité excédant les deux tiers des voix.

Prévenant finalement une décision qui ne s'annonçait guère favorable, la Grèce, par la voix de M. Pipinellis, ministre des Affaires étrangères, a préféré prendre l'initiative de son retrait en dénonçant le Statut, comme l'article 7 lui permet de le faire.

Dans la résolution qu'il a adoptée, le Comité des ministres en a « déduit qu'à partir d'aujourd'hui le gouvernement hellénique s'abstiendra de participer aux activités du Conseil de l'Europe » et il en a conclu « qu'il n'y a(vait) plus lieu, de ce fait, de poursuivre la procédure de suspension prévue par l'article 8 du Statut ». Il a exprimé en outre « l'espoir que se rétabliront prochainement en Grèce des conditions permettant à ce pays de redevenir membre à part entière du Conseil de l'Europe ».

Dans nos conclusions, nous tenterons de cerner la signification profonde de cette « mise hors-la-loi ». Mais avant cela il importe encore de synthétiser sommairement la portée que la Commission européenne des droits de l'homme a conférée au concept de démocratie en interprétant celle de l'article 15 de la Convention de Sauvegarde dans le cadre de l'affaire qui lui était soumise relativement à l'instauration de la dictature en Grèce.

## II. L'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 15 DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CADRE DE LA SECONDE AFFAIRE GRECQUE

Saisie des requêtes étatiques introduites contre la Grèce, conformément à l'article 24 de la Convention de Sauvegarde, par les gouvernements du Danemark, de la Norvège, de la Suède et des Pays-Bas, la Commission européenne les a déclarées recevables le 24 janvier 1968<sup>44</sup> et les requêtes additionnelles des mêmes

<sup>44</sup> Voy. requêtes 3.321/67, 3.322/67, 3.323/67 et 3.344/67 portant sur la violation des articles 5 (droit à la liberté et à la sûreté), 6 (droit à une bonne administration de la justice), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 9 (liberté de pensée), 10 (liberté d'expression); 11 (liberté de réunion), 13 (droit à un recours effectif), 14 (non-discrimination) de la Convention de Sauvegarde.

gouvernements demandeurs, sur des violations nouvelles, le 31 mai suivant<sup>45</sup>.

Conformément à l'article 31 de la Convention, la Commission a établi un rapport sur le fond de l'affaire, qu'elle a adopté le 5 novembre 1969 et qu'elle a transmis au Comité des ministres le 18 novembre suivant.

Ce rapport contient des observations particulièrement éclairantes sur l'application de l'article 15 du traité qui, rappelons-le, prévoit les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à celui-ci. L'article 15 stipule que :

« 1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie Contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.

3. Toute Haute Partie Contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application. »

Dégeant la portée de cette disposition, M. Jacques Velu observe : « Le système prévu par l'article 15, tout comme la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles, constitue un correctif du principe de la prééminence du droit : il ne supprime pas ce principe. Il n'implique pas que dans les cas de guerre ou de danger public menaçant la vie de la nation, ce principe n'existe plus : il signifie seulement qu'à la légalité normale est substituée une légalité élargie adaptée à des circonstances exceptionnelles. Dans ce système, il n'y a pas de place à des pouvoirs arbitraires soustraits à toute légalité et à tout recours<sup>46</sup>. »

On aperçoit d'emblée l'intérêt qu'il y a, au regard de ce qui a été dit de la procédure politique relative à l'affaire grecque, d'évoquer ici les diverses questions qui se sont posées à la Commission européenne des droits de l'homme dans l'interprétation de cet article et les arguments que le gouvernement défendeur a cru pouvoir tirer de celui-ci pour justifier les mesures qu'il avait prises et qui avaient pour effet de bel et bien *suspendre la démocratie* en Grèce. (On

<sup>45</sup> Ces requêtes portaient sur la violation des articles 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) et 7 de la Convention (non-rétroactivité de la loi pénale), ainsi que sur celle des articles 1 et 3 du premier protocole additionnel (respect des biens et organisation d'élections démocratiques).

<sup>46</sup> Le contrôle des organes prévus par la Convention européenne des droits de l'homme sur le but, le motif et l'objet des mesures d'exception dérogeant à cette convention, *Mélanges offerts à Henri Rolin, Problèmes de droit des gens*, Paris (Pédone), 1964; p. 465.

constatera que ces arguments recourent en grande partie ceux que ce même gouvernement a opposés à M. Van der Stoep dans l'accomplissement de sa mission pour l'Assemblée consultative.) C'est du reste à partir de cette argumentation et à travers elle que la Commission a été amenée à expliciter la portée de l'article 15, celui-ci ayant été invoqué par le gouvernement défendeur pour justifier qu'il se soit soustrait aux obligations découlant de la Convention. Nous n'examinerons donc que cet unique aspect, à vrai dire fondamental, du rapport de la Commission des droits de l'homme puisque c'est celui qui nous importe surtout aux fins d'étudier la conception que se fait celle-ci de la notion de « démocratie », les violations des droits de l'homme proprement dits s'analysant comme diverses infractions partielles au régime démocratique. Six questions distinctes se sont essentiellement posées à la Commission : nous allons les passer en revue dans l'ordre où elle les a examinées.

1. *Un gouvernement révolutionnaire peut-il déroger aux dispositions de la Convention aux termes de l'article 15 ?*

Le gouvernement grec s'est efforcé de justifier les multiples entorses faites au fonctionnement démocratique du régime en alléguant le contenu « révolutionnaire » de celui-ci<sup>47</sup>. Les gouvernements requérants ont argué, quant à eux, de ce que la Convention ne fait aucune distinction entre gouvernements légaux et illégaux et que la Commission « n'avait pas à formuler d'avis sur la révolution ». Ils ont montré que le contenu subversif et « dangereux pour la nation » du changement de régime s'appliquait au putsch lui-même et non à l'hypothétique coup de force communiste qu'il était censé prévenir. Les mesures prises par la *junte* ne l'ont manifestement pas été pour protéger les institutions démocratiques ainsi que le veut l'article 15<sup>48</sup>. La Commission a rappelé que le gouvernement défendeur — révolutionnaire ou non — avait le droit de prendre des mesures dérogatoires uniquement dans les conditions prévues à l'article 15 et qu'il restait à prouver que celles-ci eussent été remplies<sup>49</sup>.

2. *Les dispositions de l'article 15, § 3 de la Convention ont-elles été pleinement respectées par le gouvernement défendeur ? Celui-ci a-t-il tenu le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées ?*

Le gouvernement défendeur a informé le Secrétaire général de ce qu'en vertu du décret royal n° 280 du 21 avril 1967, diverses dispositions constitutionnelles, en particulier relatives aux libertés publiques, avaient été suspendues. Mais entre le 20 septembre 1967, date d'introduction des requêtes scandinaves, et le

<sup>47</sup> Voy. *Rapport de la Commission sur « l'affaire grecque »*, vol. I, 1<sup>re</sup> partie, p. 26.

<sup>48</sup> Voy. *ibidem*, pp. 27-28.

<sup>49</sup> Voy. *ibidem*, p. 28.

24 janvier 1968, plus aucune information nouvelle n'a été fournie par le gouvernement grec à propos de cette suspension. Ce n'est qu'à partir du 25 janvier que des précisions ont pu être obtenues. Le gouvernement défendeur estime avoir satisfait ainsi aux obligations découlant de l'article 15, § 3<sup>50</sup>. Tel n'est pas l'avis des gouvernements requérants, en raison notamment de ce que des informations complètes au sujet de la législation d'exception adoptée par la Grèce n'ont pas été communiquées et de ce que les articles de la Convention auxquels il a été dérogé n'ont pas été précisés. La Commission a soulevé des griefs analogues, tout en précisant que l'article 15, § 3 n'oblige pas un gouvernement à indiquer expressément les articles de la Convention auxquels il déroge. En tout état de cause le secrétariat général n'a pu prendre connaissance de l'ensemble des textes législatifs et des mesures administratives qui ont dérogé à l'application du traité<sup>51</sup>.

3. *Existait-il en Grèce, le 21 avril 1967, un danger public menaçant la vie de la nation ?*

C'est évidemment la question fondamentale. Nous avons vu avec quel soin M. Van der Stoel s'était attaché, pour les organes politiques du Conseil, à fournir une réponse précise et objective à cette question. Quant à la Commission européenne des droits de l'homme, elle ne lui a pas consacré moins de cent onze pages du rapport qu'elle a transmis au Comité des ministres<sup>52</sup>.

a) Ici aussi, c'est essentiellement en invoquant *le danger communiste* que le gouvernement défendeur a prétendu fonder le putsch et les diverses mesures qui l'ont suivi. Dressant un historique de l'influence communiste en Grèce, en particulier depuis la guerre civile, il souligne le rôle joué par l'Union de la Gauche démocratique (E.D.A.) de tendance communiste qui aurait « collaboré avec des partis démocratiques dans le but d'établir un front populaire et de s'emparer du pouvoir » en noyant notamment divers mouvements de jeunesse. Après 1965 les communistes se seraient progressivement préparés à « l'insurrection armée ». La « marche de Marathon pour la paix » aurait constitué le prélude à des actions d'envergure dans cette perspective<sup>53</sup>. Les gouvernements requérants estiment quant à eux que si danger il y avait — ce qui n'est

<sup>50</sup> Voy. *ibidem*, pp. 29-37.

<sup>51</sup> Voy. *ibidem*, pp. 38-42. Relevons que trois opinions dissidentes ont été émises sur ce point au sein de la Commission. M. Delahaye, membre belge, faisant preuve de beaucoup d'indulgence à l'égard de la junte, estimait, assez curieusement, que « les circonstances » pouvaient expliquer l'une ou l'autre négligence, voire même un oubli... M. Fawcett pense, quant à lui, que l'article 15, § 3 du traité met à charge du Secrétaire général l'obligation de s'inquiéter des mesures prises lorsqu'il n'en est pas spontanément averti. M. Eustathiades s'est rallié aux conclusions de ces deux collègues, voy. *ibidem*, pp. 42-44.

<sup>52</sup> Sans parler des documents réunis dans la 2<sup>e</sup> partie du volume I, pp. 166-200.

<sup>53</sup> Voy. *ibidem*, pp. 46-49.

nullement prouvé —, celui-ci « pouvait être circonscrit par des moyens constitutionnels ordinaires ». En outre, l'isolement politique de l'E.D.A., en perte de vitesse depuis quelques années, est attesté par les résultats des élections qui se sont déroulées en Grèce entre 1958 et 1967<sup>54</sup>. La Sous-Commission constituée en vertu de l'article 29 de la Convention a entendu trente témoins, qui lui semblaient particulièrement autorisés pour s'exprimer à ce sujet et qu'elle a sélectionnés dans les milieux politiques, juridiques, économiques ainsi que dans ceux de la presse et des forces armées qui avaient quelque influence avant le putsch. Divers documents, dont des manifestes et programmes émanant des partis grecs d'extrême-gauche ou attribués à ceux-ci, ont en outre été examinés de près. Il ressort de ces déclarations et de ces analyses que les communistes devaient avoir renoncé à s'emparer du pouvoir par la force et qu'ils n'en avaient du reste pas les moyens. Les « éléments de preuve » prétendument rapportés par le gouvernement défendeur se sont révélés pour la plupart tout à fait inconsistants<sup>55</sup>.

b) Pour étayer quelque peu son argumentation sur les « périls » que courait, selon lui, l'Etat grec au début de 1967, le gouvernement défendeur a soutenu en outre « que la vie politique du pays n'avait cessé de se désorganiser depuis 1944 » et que l'on assistait à une véritable *crise des institutions* due à la mauvaise gestion des partis au pouvoir. Le désordre, la corruption, les complots étaient devenus le mal endémique auquel il convenait de mettre fin<sup>56</sup>. C'est l'objectif prétendu de la plupart des dictatures que de mettre un terme à l'anarchie. Les gouvernements requérants ont relevé que les faits retenus en l'occurrence remontaient à 1965 et que, d'une manière générale, « le fait de désapprouver le programme de certains partis politiques n'autorisait pas le gouvernement défendeur à déroger à la Convention ». D'après les éléments d'information qu'elle a pu réunir, la Commission est arrivée à la conclusion que si une certaine agitation régnait dans le pays avant avril 1967, les élections prévues pour le mois de mai auraient très vraisemblablement permis de le sortir de l'impasse et que les communistes, vraiment trop peu nombreux et isolés, ne pourraient rien tenter pour en compromettre le déroulement normal. La plupart des forces politiques, notamment celles dirigées par MM. Georges et Andreas Papandreou, avaient émis des professions de foi démocratiques et affirmé leur volonté de respecter l'ordre constitutionnel de façon assez convaincante en dépit des intentions ou des propos que leur ont prêtés leurs adversaires politiques<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Voy. *ibidem*, pp. 49-50.

<sup>55</sup> Relevons entre autres la saisie en octobre 1966, dans des milieux de gauche, de 126 fusils de chasse détériorés dont le gouvernement défendeur paraît avoir fait une panoplie redoutable... Voy. *ibidem*, pp. 51-62.

<sup>56</sup> Voy. *ibidem*, pp. 63-64.

<sup>57</sup> Voy. *ibidem*, pp. 64-71.

c) Le gouvernement défendeur a encore allégué que le gouvernement en place en avril 1969 n'était plus en mesure d'assurer le *maintien de l'ordre public*. Des manifestations estudiantines, des grèves quasi quotidiennes y portaient atteinte<sup>58</sup>. Les gouvernements requérants se sont refusés à voir dans ces incidents des troubles qu'il n'eût pas été possible de réduire en ayant recours à des moyens constitutionnels. Quant à la Commission qui analyse, cas par cas, chacune des manifestations incriminées, elle relève que dans toutes les circonstances la police est apparue à même « de faire face à la situation »<sup>59</sup>.

En concluant sur les diverses allégations du gouvernement défendeur portant sur l'existence d'un « danger public menaçant la vie de la nation », la Commission rappelle la définition qu'a donnée de pareil péril la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Lawless* : « Une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'Etat »<sup>60</sup>.

A la lumière de cette définition, la Commission relève que si, après 1965, on a assisté en Grèce à une « période d'instabilité et de tension politique, d'une recrudescence des activités des communistes et de leurs alliés et de quelques perturbations de l'ordre public », la preuve a été faite qu'un renversement « imminent » du gouvernement légal par les communistes n'était pas vraisemblable à ce moment. Les manifestations de rue et les grèves n'avaient pas atteint une ampleur telle que l'on eût à redouter une mise en péril de l'ordre public. La constitution d'un front populaire était improbable et rien ne permet de supposer qu'après les élections de mai les désordres eussent perduré<sup>61</sup>.

4. Mais il faut encore apprécier pourquoi et au nom de quoi le gouvernement défendeur estime devoir *prolonger indéfiniment* les dérogations qu'il fait à

<sup>58</sup> Voy. *ibidem*, pp. 72-73.

<sup>59</sup> Voy. *ibidem*, pp. 73-79.

<sup>60</sup> Voy. l'arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1961, *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme*, série B, pp. 81-82.

<sup>61</sup> Voy. *ibidem*, pp. 80-86. M. Delahaye qui, sur ce point comme sur bien d'autres, a émis une opinion dissidente, déclare entre autres, d'une façon pour le moins surprenante, que « la Commission européenne des droits de l'homme n'a pas été instituée dans la forme et avec les pouvoirs de faire face à certaines causes très importantes comme la présente » et il en déduit que les éléments d'appréciation dont elle a disposé n'étaient pas suffisants pour juger de la non-réalité d'un danger public en Grèce avant le 21 avril 1967 et qu'« on peut admettre que l'existence d'un danger imminent a pu raisonnablement être déduite par le gouvernement défendeur de l'ensemble des faits connus » (voy. *ibidem*, pp. 86-91). Dans le même temps qu'il semble donc dénier à la Commission dans son ensemble la possibilité de juger de la réalité d'une situation, M. Delahaye n'hésite cependant pas à prendre pour sa part position sur celle-ci. Voy. aussi les opinions dissidentes de MM. Triantafyllides, Eustathiades et Süsterhenn, pp. 92-106.



l'application de la Convention. Selon lui le danger « d'actes subversifs » n'a pas complètement disparu. Curieusement les dirigeants n'ont cependant cessé de nier l'importance des effectifs communistes dans le pays<sup>62</sup>. La Commission a pris connaissance de tous les indices de troubles susceptibles de porter atteinte à l'ordre public et surtout des explosions de « bombes » qui se sont produites entre septembre 1967 et mars 1969. Des témoins ont estimé que l'insécurité de la situation était en fait aggravée par le maintien des mesures de dérogation, lesquelles suscitent des réactions quelquefois désespérées et dangereuses. Les assouplissements dont certaines mesures ont fait l'objet apparaissent très insuffisants et la Commission estime que les pouvoirs publics pourraient contrôler la situation « en recourant à des mesures ordinaires »<sup>63</sup>.

5. En conclusion, la *preuve n'ayant pas été rapportée* par le gouvernement défendeur de l'existence *d'un danger public* menaçant la vie de la nation, la Commission n'a évidemment pas eu à examiner si, aux termes de l'article 15, les mesures prises par le gouvernement défendeur l'ont été « dans la stricte mesure où la situation l'exigeait »<sup>64</sup>.

Le soin avec lequel la Commission européenne des droits de l'homme a examiné les allégations du gouvernement défendeur selon lesquelles celui-ci se serait trouvé en droit de déroger à un certain nombre de dispositions de la Convention de Sauvegarde<sup>65</sup> est absolument évident : ces affirmations ainsi que les faits et les documents auxquels elles renvoient ont été passés au crible. Toute la seconde partie du volume I du rapport de la Commission comporte, sous forme d'annexes, les multiples documents et témoignages à partir desquels il lui a été possible de forger sa conviction<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Voy. *ibidem*, p. 107.

<sup>63</sup> Voy. *ibidem*, pp. 108-117. Tel ne paraît pas être l'avis de M. Delahaye qui, dans une nouvelle opinion dissidente, se demande notamment si le danger présenté par un parti « épuré » n'a pas subsisté après cette épuration. Mais l'auteur de cette opinion ne semble guère se soucier de la légalité même de celle-ci... Voy. *ibidem*, pp. 117-119. Dans une opinion dissidente, M. Busuttill a soutenu, quant à lui, que le gouvernement grec ne pouvait « plus continuer à invoquer l'article 15, une fois écoulée une période de temps raisonnable après le 21 avril 1967 » (*ibidem*, p. 140).

<sup>64</sup> Voy. *ibidem*, p. 121. Pour les mêmes raisons elle n'a pas eu à émettre un avis sur la question de savoir si les dérogations décidées en application de l'article 15 étaient en outre incompatibles avec les articles 17 et 18 de la Convention (relatifs à la déchéance du droit d'invoquer le traité et au détournement de pouvoir) ni sur la question de savoir si elles étaient incompatibles avec les autres obligations de la Grèce découlant du droit international. Voy. *ibidem*, pp. 131-133.

<sup>65</sup> Le Comité des ministres a purement et simplement entériné ce point de vue dans la résolution *DH (70) 1* qu'il a adoptée le 15 avril 1970.

<sup>66</sup> Voy. ce volume, pp. 127-200.

### III. OBSERVATIONS FINALES ET CONCLUSIONS

1. Les deux procédures engagées au sein du Conseil de l'Europe relativement à l'affaire grecque appellent certains commentaires qui valent pour l'une comme pour l'autre. Mais il convient, avant toute chose, de préciser le sens de ce qu'on appelle improprement « l'exclusion » de la Grèce du Conseil de l'Europe.

De prime abord, le moins que l'on puisse penser, c'est que cette décision, plusieurs fois différée, prise au terme de multiples sommations, n'a pas été formulée à la légère. Le Conseil de l'Europe a essuyé maintes fois de non-recevoir et fait preuve d'une « longue patience », il a laissé au régime grec toutes ses chances de s'amender avant de se résoudre à tirer les conséquences logiques et même inéluctables de son attitude.

Quelques minutes avant l'ouverture des débats du Comité des ministres, le 12 décembre 1969, M. Jean de Lipkowski, secrétaire d'Etat français aux Affaires étrangères, avait déclaré : « C'est une certaine idée de l'Europe qui est en cause au cours de la présente session. Nous ne pouvons admettre les violations de la démocratie <sup>67</sup>. » C'était là fort simplement formuler les termes du problème quant au fond. Le premier ministre grec paraît du reste l'avoir compris... à retardement et d'un point de vue purement formel puisque, le 15 décembre, en commentant les événements, il déclarait que le régime ferait « vivre la démocratie dans le pays » et il annonçait des élections municipales puis générales, mais bien entendu sans fixer le moindre calendrier.

Comment interpréter la signification même du « retrait obligé » de la Grèce au Conseil de l'Europe ? Des esprits chagrins et pour qui, de toute évidence, le droit pèse de peu de poids, ont appréhendé qu'en coupant les liens de l'Organisation de la Grèce les Etats qui composent celle-là aient pris le risque de perdre toute influence sur celle-ci. Faisant état de cette manière de raisonner, M. Van der Stoep a, dans l'un de ses rapports <sup>68</sup>, fait justice de cette objection en montrant comment, depuis le putsch, cette « influence » s'était révélée inopérante...

Mais surtout, si l'on donne aux mots leur sens et compte tenu des professions de foi démocratiques que comporte son Statut, le Conseil de l'Europe pouvait-il agir autrement qu'il l'a fait ? Il ne faut pas craindre d'affirmer qu'il n'eût gardé la Grèce en son sein qu'en dérogeant gravement à son pacte fondamental et en violant les plus importantes de ces dispositions. La Grèce avait si manifestement méconnu ses devoirs d'Etat membre qu'il n'y avait pas d'autre possibilité que son retrait, sauf à entreprendre l'admission de l'Espagne ou du Portugal qui, pour des raisons analogues, ont toujours été tenus à l'écart de l'organisation.

<sup>67</sup> Voy. *Le Journal de Genève* des 13 et 14 décembre 1969.

<sup>68</sup> Voy. doc. 2.525, p. 38.

Le Comité des ministres *n'avait pas le choix* : s'il ne condamnait pas la Grèce, c'est le Conseil de l'Europe qu'il condamnait à n'être plus un porte-parole autorisé de la démocratie européenne.

2. L'analyse des « deux » affaires grecques, la première devant les organes politiques du Conseil, la seconde devant les organes créés en son sein par la Convention européenne des droits de l'homme, atteste doublement, bien que d'après des points de vue différents, la haute idée que l'Organisation de Strasbourg se fait de l'idéal démocratique pour la défense duquel elle a été établie. On appréciera aussi que le concept de « démocratie » tel qu'il est formulé dans le Statut recoupe parfaitement, en dernière analyse, la notion de démocratie telle qu'elle résulte de l'application des dispositions de la Convention de Sauvegarde. Les travaux de l'Assemblée consultative, organe politique, et ceux de la Commission européenne des droits de l'homme, organe judiciaire, ont répondu ainsi à la même exigence et visaient le même objectif. Il est heureux que se soit, de la sorte, manifestée une pareille *cohérence* du droit consacré en l'occurrence par le Conseil de l'Europe.

C'est tout naturellement en se fondant sur les mêmes critères d'appréciation et en relevant les mêmes anomalies que les rapporteurs à l'Assemblée consultative et la Commission européenne des droits de l'homme ont évalué l'anéantissement du régime démocratique en Grèce : arrestations et déportations massives des opposants virtuels, recours de la police à des traitements inhumains, atteintes diverses à la liberté de pensée et d'expression, ajournement prolongé de la consultation électorale, organisation d'un référendum dépourvu de toute alternative politique réelle et sous le régime de la loi martiale, etc.

Techniquement, il existait d'ailleurs une telle solidarité de fait entre les deux procédures que, très souvent, les organes politiques du Conseil se sont intéressés aux travaux entrepris à l'échelon des organes de la Convention européenne des droits de l'homme. La muraille juridique qui séparait les deux actions s'est même révélée poreuse au point que les résultats des travaux de la Commission des droits de l'homme ont été divulgués prématurément.

S'il fallait tirer une leçon de cette intimité qui caractérise les principes démocratiques qui inspirent au même titre le Statut et la Convention de Sauvegarde, c'est qu'il faudrait contraindre tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à ratifier la Convention européenne des droits de l'homme. Nous pensons que l'ambiguïté qui a caractérisé l'attitude française lors du débat sur le retrait de la Grèce au Comité des ministres en reflète une autre : celle qui a empêché jusqu'ici la France de ratifier le Traité de Rome. Dans les deux cas, le gouvernement français fait la preuve d'un « civisme démocratique » très relatif...

3. Le système de défense adopté par la *junte* au pouvoir a toujours consisté, nous l'avons vu, à exclure la démocratie pour le présent et pour l'avenir (du moins à moyen terme) en arguant des périls qu'elle était censée avoir courus dans le passé... Il s'agit évidemment d'une attitude assez paradoxale. L'attention

et la minutie avec lesquelles les organes du Conseil de l'Europe, aussi bien politiques que juridictionnels et en particulier la Commission européenne des droits de l'homme, ont cependant envisagé l'hypothèse d'un « péril communiste » pesant sur la Grèce avant le 21 avril 1967 et l'ont écartée après examen, n'en sont pas moins évidentes et elles attestent, si besoin en est, le sérieux et l'objectivité de leurs travaux <sup>69</sup>.

Au regard de cette sérénité et de cette absence manifeste de préjugés, les insinuations quelquefois proférées par les dirigeants grecs quant au « noyautage du Conseil de l'Europe par des éléments d'extrême-gauche » apparaissent singulièrement incongrues <sup>70</sup>. Mais c'est du reste au niveau de ces attaques contre le Conseil de l'Europe, lesquelles ont pris la dimension d'une véritable campagne de dénigrement, que le gouvernement grec a le plus clairement manifesté sa « philosophie politique ». Il est significatif, en effet, que les accusations portées contre l'Organisation de Strasbourg et dont M. Van der Stoel fournit un véritable inventaire <sup>71</sup>, visent à la présenter comme un repaire « de désœuvrés de gauche » ou de « gang rouge ». En fait ce qui est visé ici, à travers le Conseil de l'Europe, c'est la démocratie elle-même puisque la *junte* d'Athènes ne tente de discréditer les principes démocratiques dont l'organisation s'inspire <sup>72</sup> qu'en brandissant derechef et on ne peut plus maladroitement le spectre du communisme.

Le « légalisme » du Conseil de l'Europe prouve à suffisance qu'il se situe à égale distance des idéologies d'extrême-droite et d'extrême-gauche et qu'il professe une aversion égale pour tous les régimes dictatoriaux quelles que soient leurs tendances idéologiques. En parlant de l'éventualité d'une candidature yougoslave au Conseil, M. Struye a rappelé, le 25 mai 1954 :

« Notre Conseil de l'Europe est statutairement et moralement tenu de n'ouvrir ses portes toutes larges qu'à ceux des Etats européens qui observent, en théorie, dans leur Constitution, et plus encore dans les faits, ce minimum de respect des libertés individuelles qui est et qui doit demeurer inscrit au frontispice de notre pacte fondamental <sup>73</sup>. »

Nous en arrivons alors à nous poser une question fondamentale. Imaginons un instant que les analyses auxquelles se sont livrés M. Van der Stoel pour

<sup>69</sup> Cette objectivité caractérise du reste le comportement des gouvernements demandeurs qui ont introduit des requêtes contre le gouvernement grec auprès de la Commission européenne des droits de l'homme. Nous n'en voulons pour preuve que le fait qu'ils ont attendu pour invoquer certains griefs (en particulier la dénonciation des pratiques de torture) que les témoignages qui les fondaient se fussent révélés suffisamment probants : ils les ont alors formulés dans de nouvelles requêtes.

<sup>70</sup> Rappelons à toutes fins utiles qu'aucun parlementaire communiste ne siège à l'Assemblée consultative...

<sup>71</sup> Voy. doc. Assemblée n° 2.525, pp. 26-27.

<sup>72</sup> Au cours d'une mission qu'il a accomplie en Grèce, en février 1969, l'auteur de cette étude a entendu un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères qualifier le Conseil de l'Europe de « babiole démocratique ».

<sup>73</sup> Cité par M. Van der Stoel dans son troisième rapport, doc Assemblée n° 2.525, p. 39.

l'Assemblée consultative, d'une part, et la Commission européenne des droits de l'homme, d'autre part, les eussent amenés à conclure à la réalité d'une menace communiste pesant sur l'avenir du pays, imaginons que la preuve eût été administrée de l'existence de celle-ci, qu'en eût-il résulté ? Quelle eût été l'attitude des organes du Conseil de l'Europe appelés à en juger ? A considérer même que l'éventualité d'un « complot d'extrême-gauche » eût eu quelque vraisemblance, cela n'eût évidemment pas justifié pour autant le « coup d'Etat préventif » des colonels et il aurait fallu condamner celui-ci comme tel et en tout état de cause parfaitement intolérable. Mais n'eût-on pas été enclin, à Strasbourg, à juger le putsch avec moins de rigueur ? Aucune indulgence, bien entendu, n'aurait pu s'exercer à l'endroit des mesures qui ont violé les droits de l'homme que l'on ne peut en aucun cas méconnaître aux termes mêmes de l'article 15 de la Convention de Sauvegarde. Mais pour ce qui en est des entorses apparemment moins graves aux principes démocratiques ? N'eût-on pas été tenté de les envisager avec une dangereuse magnanimité ?

A cet égard l'attitude des membres de la Commission européenne des droits de l'homme, aux yeux de qui le danger communiste était avéré et qui, en raison de cela, en sont venus à pratiquement excuser le putsch, n'est pas pour nous rassurer ! Il ne s'agit bien entendu que d'une hypothèse. Mais ne craignons pas de dire que la minutie avec laquelle les organes du Conseil ont veillé à mettre en évidence l'in vraisemblance d'un accès au pouvoir du parti communiste — détruisant ainsi, en quelque sorte, « l'alibi » des colonels — nous est apparue quelquefois exagérée. Expliquons-nous : il nous a semblé quelquefois que le communisme était envisagé ici sans nuances comme un péril devant compromettre de toutes façons la démocratie. Il eût fallu davantage, selon nous, insister sur le choix des *méthodes* que les partis d'extrême-gauche prétendent adopter pour accéder au pouvoir en Grèce et les juger sur celles-ci plutôt que de le faire par référence à leur idéologie comme telle. Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici un précédent : la décision par laquelle la Commission européenne des droits de l'homme a, le 20 juillet 1957, rejeté la requête introduite par le parti communiste d'Allemagne suite à sa dissolution ordonnée en exécution d'un arrêt du 17 août 1956 de la Cour constitutionnelle fédérale<sup>73</sup>. Ce rejet<sup>74</sup> était fondé sur une interprétation de l'article 17 de la Convention de Sauvegarde qui stipule qu'aucune de ses dispositions :

<sup>73</sup> En application de l'article 21, § 2 de la loi fondamentale de la R.F.A. qui est ainsi conçu : « Les partis qui, d'après leur programme ou d'après l'attitude de leurs membres, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libre et démocratique ou à éliminer, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne, sont anticonstitutionnels. Il appartient à la Cour fédérale de Justice constitutionnelle de se prononcer sur la question de leur anticonstitutionnalité. » Observons que cette disposition n'a jamais été invoquée pour réclamer l'interdiction du parti N.P.D. néo-nazi.

<sup>74</sup> Voy. requête n° 250/57, *Annuaire de la Convention*, vol. I, p. 222.

« ... ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

Cette disposition rappelle un peu la devise : « Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ». La Commission a considéré que le parti communiste allemand ayant pour objectif et ayant inscrit à son programme l'établissement dans la société de l'ordre social communiste par la voie de la révolution prolétarienne et de la dictature du prolétariat, ce groupement se trouvait déchu par là même de son droit d'invoquer à son profit les dispositions du traité. Et elle a entériné en quelque sorte cette mise hors-la-loi du parti communiste en raison des méthodes qui sont les siennes. Cette décision contestable n'était pas cependant dépourvue de tout fondement. Mais on est en droit de se demander si « l'orthodoxie démocratique » du Conseil de l'Europe ne l'amène pas à disqualifier le communisme comme tel. La question est d'importance au moment où l'on commence à envisager, par exemple, l'admission au Conseil d'un pays comme la Yougoslavie<sup>75</sup>. Quelles que soient les réserves que l'on pourrait émettre à propos de pareille candidature, demandons-nous si, à tout bien considérer, l'Etat yougoslave apparaît moins respectueux des droits de l'homme que certains Etats déjà membres du Conseil telle par exemple, la Turquie ? Un communisme n'est pas un autre et l'éventualité de voir un Etat européen adopter un communisme démocratique et « à visage humain » n'est évidemment pas à écarter *a priori* : saura-t-on faire la distinction à Strasbourg ? Il faut le souhaiter. Car l'Europe démocratique aurait tout à y gagner.

<sup>75</sup> Ou du moins son « association » aux travaux du Conseil. Voy. à ce sujet VASAK, K., « Le Conseil de l'Europe », *op. cit.*, fascicule 155 A, p. 15.