

Strasbourg, 15/07/10

CAHDI (2010) 23

**COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC  
(CAHDI)**

**40e réunion  
Tromsø, Norvège, 16-17 septembre 2010**

**DOCUMENTS RELATIFS A LA  
DEMANDE D'INFORMATION ET COMMENTAIRES EVENTUELS DU CAHDI  
SUR LA RECOMMANDATION 1920 (2010)  
« RENFORCER L'EFFICACITE DU DROIT DES TRAITES DU CONSEIL DE L'EUROPE »**

Document préparé par le Secrétariat du CAHDI

**Documents relatifs à la demande d'information et commentaires éventuels du  
CAHDI sur la Recommandation 1920 (2010)  
« Renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe »**

**1. Le processus de réforme du Secrétaire Général**

**1.a Introduction du processus de réforme**

Le 20 janvier 2010<sup>1</sup>, le Secrétaire Général a présenté au Comité des Ministres une première série de mesures visant à redynamiser le Conseil de l'Europe en tant qu'organe politique et organisation innovante, en concentrant ses travaux sur un plus petit nombre de projets, retenus car ils offrent une plus grande valeur ajoutée et présentent des avantages comparatifs, et en développant une organisation flexible, plus visible et plus pertinente pour les citoyens européens. Le Comité des Ministres a avalisé l'approche du Secrétaire Général sur le processus de réforme.

Les priorités pour 2011 ont été établies dans le contexte de la réforme de l'Organisation et de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et de ses conséquences sur les relations Union européenne (UE) – Conseil de l'Europe. L'exercice a également tenu compte d'une situation budgétaire difficile pour l'Organisation due à la nécessité de faire face à un certain nombre d'ajustements obligatoires, à une baisse des recettes et à la décision d'abandonner la pratique consistant à utiliser les soldes créditeurs des exercices précédents pour financer le budget ordinaire.

**1.b Les priorités pour 2011 – Propositions du Secrétaire Général  
CM(2010)42rev – 30 avril 2010**

« Le Secrétaire Général propose donc de se concentrer sur les domaines suivants en 2011 :  
[...]

• **l'examen de la pertinence des Conventions du Conseil de l'Europe**

Les Conventions du Conseil de l'Europe constituent un système intégré unique défini collectivement et accepté par les Etats membres. C'est un point fort et un avantage comparatif de l'Organisation. Le Secrétaire général propose de faire le point sur la situation en menant un examen critique de leur pertinence. Ceci fournira la base pour décider du suivi, y compris des mesures visant à accroître la visibilité et le nombre des parties aux conventions pertinentes. » [...]

**1.c Décision prise par le Comité des Ministres relative aux propositions du  
Secrétaire Général**

Le 5 mai 2010<sup>2</sup>, les Délégués « se félicitent de l'approche stratégique du Secrétaire Général quant à la priorisation du Programme d'activités et du Budget et soutiennent ses propositions pour les Priorités pour 2011 [...] conviennent de reprendre l'examen de ce point au plus tard lors de leur 1089e réunion (30 juin 2010), en vue de prendre les décisions appropriées. »<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 1075<sup>ème</sup> réunion, document DD(2010)22rev

<sup>2</sup> 1084<sup>ème</sup> réunion, 5 mai 2010

<sup>3</sup> Voir document : CM/Del/Dec(2010)1084/1.8F / 7 mai 2010

## **2. Documents et informations relatifs au système conventionnel du Conseil de l'Europe**

### **2.a Vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale**

#### ***2.a.i Réponse du Comité des Ministres à la la Recommandation 1458 (2000) « Vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale » (Adoptée à la 800<sup>ème</sup> réunion des Délégués des Ministres le 20 juin 2002)***

1. Le Comité des Ministres a attentivement examiné la Recommandation 1458 (2000) intitulée « Vers une interprétation uniforme des Conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale ». Il rappelle que l'examen de la Recommandation 1458 (2000) s'inscrit dans un processus de réflexion engagé depuis plusieurs années déjà. A la suite du Deuxième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe (1997), la République tchèque a soumis une proposition de création d'une autorité judiciaire à compétence générale, qui a fait l'objet d'un examen approfondi au sein du Comité des Ministres. Cette proposition a été reprise et développée par l'Assemblée parlementaire.

2. Avant de répondre à la recommandation, le Comité des Ministres a sollicité l'avis du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Ces avis ont respectivement été adoptés en septembre 2000, décembre 2000 et juin 2001 (voir Annexes 1, 2 et 3). D'un point de vue général, le Comité des Ministres souscrit à ces avis.

3. Le Comité des Ministres partage l'opinion de l'Assemblée selon laquelle il est primordial d'instaurer des mécanismes de suivi et de contrôle effectifs et efficaces pour l'important ensemble de textes juridiquement contraignants de l'Organisation. Il n'est toutefois pas convaincu que la création d'un organe totalement nouveau, d'une « autorité judiciaire générale » du Conseil de l'Europe, corresponde à un besoin réel. Sa création ne semble, pour les raisons exposées ci-après, ni nécessaire ni opportune pour l'ensemble existant des Conventions du Conseil de l'Europe.

4. Bien qu'elle n'ait aucun mandat spécifique à cet effet, la Commission de Venise peut se voir confier des tâches d'interprétation non judiciaire et non contraignante des conventions du Conseil de l'Europe dépourvues de mécanisme d'interprétation spécifique, à la demande du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, du Secrétaire Général ou d'un Etat participant aux travaux de la Commission (article 3, paragraphe 2, du Statut). En tout état de cause, les activités de la Commission de Venise dans ce domaine ne peuvent être que subsidiaires, et doivent respecter les attributions des mécanismes de contrôle et de suivi existants.

5. Il ne serait pas non plus approprié d'attribuer de nouvelles compétences à la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Cour serait en effet appelée à donner des avis sur des questions très diverses ne relevant pas, pour la plupart, de ses domaines de compétence traditionnels. Le Comité des Ministres partage totalement l'inquiétude exprimée par la Cour elle-même : « l'interprétation des différentes conventions exigerait des compétences spécialisées dans une grande variété de domaines qu'il serait difficile de regrouper au sein d'un organe unique ». L'élargissement des compétences de la Cour, qui doit déjà faire face à une lourde charge de travail, ne ferait qu'affaiblir l'efficacité de cet organe.

6. Certaines conventions du Conseil de l'Europe ont créé des mécanismes effectifs de suivi non judiciaire (par exemple la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales). L'application d'autres conventions est régulièrement suivie par des comités conventionnels (tels que le Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ou le Groupe de suivi de la Convention contre le dopage) ou des comités directeurs, notamment le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) et le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Le conseiller juridique de l'Organisation prête régulièrement son assistance à ces comités pour les questions relatives à l'interprétation et à l'application des traités du Conseil de l'Europe.

7. Le Comité des Ministres reconnaît l'intérêt d'améliorer la prise en compte du suivi des futures conventions, une préoccupation exprimée dans le Rapport du Comité des sages (§ 13). A ce jour, les procédures judiciaires ou quasi-judiciaires n'ont été qu'occasionnellement utilisées dans les traités du Conseil de l'Europe. Dorénavant, le Comité des Ministres pourrait examiner l'utilité de mettre en place des mécanismes pertinents de contrôle et d'interprétation pour chaque nouvelle convention, en tenant compte de son objet et de son but.

8. Enfin, le Comité des Ministres souhaite faire part de sa satisfaction devant l'intérêt constant de l'Assemblée parlementaire pour le fonctionnement des traités du Conseil de l'Europe, composantes essentielles d'un espace juridique européen commun de droits fondamentaux, de sécurité et de justice.

***2.a.ii Recommandation 1458 (2000) de l'Assemblée parlementaire  
« Vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil  
de l'Europe: création d'une autorité judiciaire générale »***

1. L'Assemblée rappelle que l'objectif du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, et considère que cet objectif peut être poursuivi, entre autres, par la conclusion d'accords internationaux.

2. Il existe à l'heure actuelle plus de 175 conventions et protocoles conclus sous l'égide du Conseil de l'Europe.

3. L'existence d'un important ensemble de textes juridiquement contraignants demande des mécanismes de suivi et de contrôle effectifs et efficaces.

4. Une interprétation et une application uniformes des conventions du Conseil de l'Europe dans les différents Etats membres, et entre les différents instruments juridiques, s'avèrent aussi nécessaires.

5. Aussi l'Assemblée est-elle convaincue qu'il est essentiel que les Etats membres du Conseil de l'Europe conviennent d'une procédure permettant d'assurer l'interprétation uniforme des textes juridiques qu'ils adoptent en commun.

6. L'Assemblée est consciente du fait qu'un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe prévoient déjà des mécanismes destinés à assurer le contrôle ainsi que l'application et l'interprétation uniformes de ces conventions, comme la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Charte sociale révisée, ou d'autres encore.

7. Un grand nombre de conventions, cependant, ne possèdent pas de tel mécanisme.

8. En plus du nombre croissant de conventions, le nombre d'Etats membres croît aussi, et il est plus difficile que par le passé de parler d'une tradition juridique qui leur soit commune. Pour cette raison, à côté de ses avis contraignants, le pouvoir de donner des avis consultatifs non contraignants pourrait devenir une compétence pratique fréquemment utilisée de l'autorité judiciaire «générale».

9. Pour les raisons qui viennent d'être énumérées, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'établir une «autorité judiciaire générale» propre au Conseil de l'Europe, qui prévoirait un mécanisme d'interprétation uniforme des traités du Conseil de l'Europe, en commençant d'abord par les conventions qu'il reste à conclure et par un nombre choisi de conventions qui existent. Les compétences de l'«autorité judiciaire générale» seraient de trois ordres:

i. émettre des avis contraignants sur l'interprétation et l'application des conventions du Conseil de l'Europe, à la demande d'un ou plusieurs Etats membres ou à celle du Comité des Ministres ou de l'Assemblée parlementaire;

ii. rendre des avis juridiques non contraignants à la demande d'un ou plusieurs Etats membres ou d'un des deux organes du Conseil de l'Europe;

iii. rendre des décisions préliminaires à la demande d'un tribunal national, d'une manière analogue à ce que prévoit l'article 177 du Traité de Rome de 1956 portant création de la Communauté économique européenne.

***2.a.iii Rapport « Vers l'interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe: création d'une autorité judiciaire générale »<sup>4</sup>***

*Résumé*

Il est évident que les 175 et quelques conventions et protocoles conclus sous l'égide du Conseil de l'Europe demandent des mécanismes de suivi et de contrôle concrets et efficaces. Un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe prévoient déjà un tel mécanisme, par exemple la Cour européenne des Droits de l'Homme qui garantit le respect de la Convention européenne des droits de l'homme. Il serait utile qu'une "autorité judiciaire générale" soit établie pour toutes les conventions qui ne possèdent pas un tel mécanisme. Cette "autorité judiciaire générale" émettrait des avis contraignants et non contraignants sur l'interprétation et l'application des conventions du Conseil de l'Europe et devrait pouvoir rendre des décisions préliminaires sur la demande de tribunaux nationaux, à l'instar de la Cour européenne de justice de Luxembourg pour ce qui est des traités et autres textes juridiques de l'Union Européenne.

**2.b Ratification des conventions du Conseil de l'Europe**

***2.b.i Résolution 894 (1988)<sup>5</sup> de l'Assemblée parlementaire relative à « La ratification des conventions du Conseil de l'Europe »***

L'Assemblée,

1. Considérant que, depuis sa fondation en 1949, plus de cent vingt-cinq conventions européennes ou protocoles à ces conventions ont été élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe ;

---

<sup>4</sup> Voir document 8662, rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Svoboda

<sup>5</sup> Texte adopté par la Commission Permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 23 mars 1988.

2. Considérant que ces conventions constituent un corps très important de législation européenne ;

3. Se félicitant du fait que certaines de ces conventions - comme la Convention européenne des Droits de l'Homme (1950) et la Convention culturelle européenne (1954) - ont été ratifiées par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ;

4. Regrettant en revanche que de nombreuses conventions européennes aient été ratifiées par un nombre limité d'Etats membres du Conseil de l'Europe, et qu'en conséquence certaines d'entre elles ne soient pas entrées en vigueur ;

5. Considérant que dans de nombreux cas la mise en œuvre des conventions du Conseil de l'Europe est fortement réduite non seulement par l'absence de ratification, mais aussi par les réserves ou déclarations interprétatives formulées par les Etats membres au moment de la signature ou de la ratification, ou par l'exclusion de dispositions facultatives (dans la Charte sociale européenne (1961), par exemple) ou de chapitres facultatifs (dans la Convention européenne pour le règlement pacifique des différends (1957), par exemple) ;

6. Considérant qu'il s'impose de mettre à la disposition du public et des juristes praticiens une publication sur les principaux traités et conventions du Conseil de l'Europe ;

7. Désireuse de faire tout ce qui est en son pouvoir pour promouvoir la ratification et la mise en œuvre effective des conventions du Conseil de l'Europe dans les vingt et un Etats membres ;

8. Rendant hommage aux interventions utiles de ses membres et de sa commission des relations parlementaires et publiques au niveau national en faveur des conventions du Conseil de l'Europe,

9. Charge sa commission des questions juridiques, en étroite coopération avec la commission des relations parlementaires et publiques, et avec chacune de ses commissions pouvant être concernée :

a. de prendre toute mesure indiquée afin de promouvoir et d'accélérer, en toute priorité, la signature et la ratification des conventions du Conseil de l'Europe ci-après :

- Convention européenne pour le règlement pacifique des différends (1957) ;

- Charte sociale européenne (1961) ;

- Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (1974) ;

- Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (1977) ;

- Convention européenne sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers (1978) ;

- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1979) ;

- Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants (1980) ;

- Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés (1980) ;
- Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981) ;
- Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (1983) ;
- Convention européenne sur les infractions visant les biens culturels (1985) ;
- Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football (1985) ;
- Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (1985) ;
- Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques (1986) ;
- Protocole no 6 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort (1983) ;
- Protocole no 7 à cette convention (1984) ;
- Protocole no 8 à cette convention (1985) ;
- Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (1987) ;

b. de faire rapport à l'Assemblée, le cas échéant, sur les ratifications et la mise en œuvre de ces conventions ;

10. Demande à ses membres d'intervenir dans leurs parlements nationaux et auprès de leurs gouvernements en faveur des conventions énumérées au paragraphe 9.a ci-dessus ;

11. Demande la publication par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe d'une brochure en plusieurs langues intitulée « La Communauté de droit dans l'Europe des Vingt et un », contenant une sélection des principaux traités et conventions de l'Organisation et leurs explications ;

12. Charge sa commission des questions juridiques d'effectuer une étude séparée sur les réserves formulées aux conventions du Conseil de l'Europe.

### ***2.b.ii Rapport sur la ratification des conventions du Conseil de l'Europe<sup>6</sup> – Introduction***

« 1. Introduction

1.1. Le présent rapport renvoie à une communication du Comité des Ministres relative à l'évaluation de certains traités du Conseil de l'Europe (Doc. 5247 du 27 juin 1984). Dans une lettre de couverture le Président du Comité des Ministres informait le Président de l'Assemblée que les Délégués des Ministres entendaient, en transmettant ce document, «répondre au souhait plusieurs fois exprimé par l'Assemblée d'être informée des raisons qui

---

<sup>6</sup> Voir Doc. 5857, 5247 et 5781, et Renvois n° 1446 et 1580, rapport présenté par la commission des questions juridiques, adoptée le 22 février 1988, rapporteur : M. Gadiant

expliquent l'absence ou le retard de ratification de certains traités du Conseil de l'Europe». En septembre 1987, à la demande de la commission des questions juridiques, la Direction des affaires juridiques a préparé une version révisée de la communication de 1984<sup>7</sup> contenant des informations mises à jour au 1er août 1987. A cette date il existait cent vingt-quatre traités du Conseil de l'Europe (conventions ou accords européens ou protocoles additionnels). Sur ces cent vingt-quatre instruments juridiques la Direction des affaires juridiques en a sélectionné vingt-quatre ayant pour point commun d'avoir été ratifiés par moins de huit Etats membres, à l'exclusion des traités relativement récents pour lesquels il convient de laisser aux Etats membres le temps nécessaire pour les ratifier, compte tenu de la longueur des procédures nationales de ratification.

1.2. La commission des questions juridiques a examiné la communication au cours de plusieurs réunions puis m'a chargé de sélectionner, avec l'aide du Directeur des affaires juridiques, un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe dont la ratification et la mise en œuvre ultérieure pourraient être facilitées par une intervention parlementaire. Ces conventions sont énumérées au chapitre 3 du présent rapport. »

## **2.c Recommandation 870 (1979)<sup>7</sup> de l'Assemblée parlementaire relative à la ratification des conventions et accords du Conseil de l'Europe**

L'Assemblée,

1. Considérant que l'élaboration de conventions et d'accords, dont l'ensemble doit constituer un corps commun de normes juridiques européennes, est l'une des principales fonctions du Conseil de l'Europe ;

2. Se félicitant de ce que plus de 100 conventions, accords et protocoles ont été conclus à ce jour dans le cadre du Conseil de l'Europe ;

3. Considérant que ces instruments n'entrent en vigueur que lorsqu'ils ont recueilli le nombre de ratifications nécessaires ;

4. Constatant que dans bien des cas des signatures datant de plusieurs années n'ont pas été suivies de ratification ;

5. Considérant que l'initiative de la ratification d'un accord international appartient généralement au gouvernement qui décide de l'opportunité de présenter au parlement le projet de loi correspondant ;

6. Se félicitant de l'initiative prise dans certains parlements nationaux par laquelle le gouvernement est invité à faire rapport sur les conventions du Conseil de l'Europe en indiquant quelles conventions cet Etat n'a pas encore ratifiées et exposant les raisons de cette situation ;

7. Regrettant que le Comité des Ministres, à deux exceptions près, n'a réservé aucune suite favorable au vœu exprimé par l'Assemblée dans sa Recommandation 721 (1973) d'être saisie des projets de conventions et accords européens élaborés au sein du Conseil de l'Europe avant leur approbation définitive et leur ouverture à la signature ;

8. Estimant que le Conseil de l'Europe doit, pour sa part, se préoccuper du sort des conventions qu'il a élaborées, et qu'il pourrait à cet égard engager une action expérimentale portant sur un nombre limité d'instruments,

---

<sup>7</sup> Texte adopté par la Commission Permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 28 juin 1979.

9. Recommande au Comité des Ministres :

a. d'inviter les gouvernements des Etats membres à présenter régulièrement à leurs parlements des rapports sur l'état de ratification des conventions du Conseil de l'Europe ;

b. de charger tous les comités directeurs de passer périodiquement en revue l'état des signatures et des ratifications relevant de leur domaine ;

c. de charger le Secrétaire Général d'inviter périodiquement les gouvernements des Etats membres à soumettre les informations concernant les perspectives de signature et de ratification de certaines conventions, et de préparer un rapport à l'intention du Comité des Ministres qui le communiquerait à l'Assemblée ;

d. d'inviter les gouvernements des Etats membres qui n'ont pas encore signé ou ratifié les quatre instruments suivants à y procéder au plus tôt :

- Convention européenne sur l'immunité des Etats, et Protocole additionnel (1972) ;

- Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (1975) ;

- Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (1978) ;

e. de faire connaître à l'Assemblée, en application de la Résolution (61) 6 du Comité des Ministres, les raisons qui empêchent ou retardent la ratification de ces instruments.

### **3. Documents et informations relatifs à la notion de « l'Etat de droit »**

#### **3.a Résolution N°3 sur « l'action du Conseil de l'Europe en faveur de l'Etat de droit », prise à la 29<sup>ème</sup> Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres de la Justice<sup>8</sup>**

« LES MINISTRES participant à la 29e Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres de la Justice (Tromsø, Norvège, 18-19 juin 2009),

1. Réaffirmant l'importance de l'Etat de droit comme base de la démocratie véritable ;

2. Rappelant que la sauvegarde, le renforcement et la promotion de l'Etat de droit, des droits de l'homme et de la démocratie sont l'objectif fondamental du Conseil de l'Europe;

3. Renvoyant aux trois Déclarations que les chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont faites à l'occasion des Sommets du Conseil de l'Europe de Vienne (1993), de Strasbourg (1997) et de Varsovie (2005), dans lesquelles ils expriment leur attachement et leur engagement à l'égard de l'Etat de droit ;

4. Reconnaisant que les systèmes judiciaires équitables, efficaces et accessibles font partie intégrante de l'Etat de droit ;

5. Notant avec satisfaction l'initiative prise en 2008 par la présidence suédoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en vue de mieux utiliser le potentiel offert par le Conseil de l'Europe pour promouvoir l'Etat de droit, et renvoyant au document « Le Conseil de l'Europe et la prééminence du droit » (CM (2008) 170 du 21 novembre 2008) élaboré dans ce contexte ;

---

<sup>8</sup> Tromsø, 18-19 juin 2009

6. Reconnaissant la contribution remarquable et fondamentale de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité des Ministres, en tant qu'organe de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour, à développer et à faire respecter les normes et les principes européens communs de l'Etat de droit dans tous les Etats membres ;

7. Notant que l'Etat de droit devrait être garanti dans les relations internationales ainsi que dans les Etats ;

8. Reconnaissant également le rôle des autres mécanismes du Conseil de l'Europe dans les domaines juridique et des droits de l'homme dans le suivi et le renforcement de l'Etat de droit dans les Etats membres ;

9. Convaincus de la nécessité de proposer des mesures concrètes pour renforcer la capacité du Conseil de l'Europe de promouvoir activement l'Etat de droit dans tous les Etats membres, par les normes existantes, ainsi que par l'élaboration de nouvelles normes appliquées de façon effective et de développer des programmes de coopération technique sur la base d'évaluation des besoins ;

10. Reconnaissant que la diversité des activités du Conseil de l'Europe relatives à l'Etat de droit, tant par leur nature que par les thèmes couverts, appelle une coordination plus étroite entre ses différents secteurs ainsi que l'exploitation des synergies avec d'autres organisations internationales;

11. Soulignant l'importance d'évaluer, sur une base plus globale et régulière, la situation de l'Etat de droit dans les Etats membres afin d'adopter ou d'élaborer des normes du Conseil de l'Europe et/ou d'aider les Etats membres à faire face à des problèmes particuliers par une coopération technique ciblée ;

12. Soulignant l'importance du Mémoire d'accord conclu entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne le 11 mai 2007 qui préconise une coopération plus étroite en particulier en ce qui concerne la promotion et la protection de l'Etat de droit en vue d'élaborer des normes communes et de promouvoir une Europe sans clivages ;

13. Convaincus de la nécessité de mettre en oeuvre de manière efficace les normes juridiques du Conseil de l'Europe et de renforcer son potentiel en tant que seule organisation paneuropéenne d'élaboration de normes ;

\*\*\*

14. REAFFIRMENT leur soutien aux mesures prises, à tous les niveaux et dans tous les secteurs du Conseil de l'Europe, dans le cadre de l'objectif fondamental de l'Organisation, à savoir la sauvegarde, le renforcement et la promotion de l'Etat de droit dans tous les Etats membres ;

15. INVITENT le Comité des Ministres :

a. à charger le Secrétaire Général de renforcer la coordination des activités du Conseil de l'Europe relatives à l'Etat de droit ;

b. à mieux utiliser les instances existantes, en évitant le double emploi avec des mécanismes d'évaluation existants, afin de permettre de passer régulièrement en revue dans les Etats membres les différents aspects inhérents à un Etat de droit, tels qu'identifiés dans le document précité « Le Conseil de l'Europe et la prééminence du droit – un aperçu »,

notamment sur la base de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de l'exécution de ses arrêts, des contributions des comités directeurs et des organes consultatifs compétents ainsi que des conclusions des organes de suivi;

c. sur cette base, à mieux cibler la coopération technique et l'élaboration de normes ;

16. INVITENT le Comité des Ministres à considérer les mesures nécessaires au renforcement de la coopération internationale entre les Etats en matière administrative, tout en apportant les garanties adéquates pour les droits des individus et leur vie privée, y compris un examen des conventions existantes du Conseil de l'Europe dans ce domaine afin de les réviser le cas échéant ;

17. INVITENT le Comité des Ministres à considérer comme prioritaires les activités relatives à l'Etat de droit au sein du Conseil de l'Europe dans les domaines civil, pénal et administratif et à leur accorder des ressources suffisantes ;

18. APPELLENT le Conseil de l'Europe à intensifier ses activités relatives à l'Etat de droit et invite l'Union européenne à coopérer avec lui dans ces travaux, en vue de garantir la cohérence, les synergies et la meilleure utilisation possible des ressources disponibles, en particulier dans le contexte d'activités existantes ou futures relatives à l'évaluation de l'Etat de droit ;

19. RECOMMANDENT au Conseil de l'Europe de poursuivre ses travaux de promotion de l'Etat de droit dans le monde entier en développant la coopération avec l'Organisation des Nations Unies, le BIDDH/OSCE et d'autres institutions internationales travaillant dans ce domaine, et en accroissant la portée mondiale des conventions pertinentes du Conseil de l'Europe, telles que :

- la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 108, 1981) et son Protocole additionnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (STCE n° 181, 2001),

- la Convention sur la cybercriminalité (STCE n° 185 , 2001) et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STCE n° 189, 2003),

- la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197, 2005) et

- la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE no 201, 2007). »

### **3.b Bilan de la Présidence suédoise et décisions à prendre – b. Le Conseil de l'Europe et la prééminence du droit<sup>9</sup> – Introduction**

#### **« I. INTRODUCTION**

1. Lors de la 118e Session ministérielle, les Ministres ont réaffirmé l'importance du principe de la prééminence du droit pour la consolidation de la démocratie et le respect des droits de l'homme et ont demandé à leurs Délégués d'examiner comment utiliser pleinement le potentiel offert par le Conseil de l'Europe pour promouvoir l'état de droit et la bonne gouvernance et de leur faire rapport à l'occasion de la passation de la présidence du Comité

---

<sup>9</sup> Document présenté à la 1042bis Réunion des Délégués des Ministres le 27 novembre 2008. Voir document : CM(2008)170F / 21 novembre 2008

des Ministres de la Suède à l'Espagne en novembre 2008 (document CM(2008)47 final). Lors de la 1027<sup>e</sup> réunion, le 21 mai 2008, les Délégués ont invité leur Groupe de rapporteurs sur la coopération juridique (GR-J) à examiner cette question. A sa réunion du 1<sup>er</sup> juillet 2008, le GR-J a tenu une première discussion sur le point « Examen de la manière d'utiliser pleinement le potentiel offert par le Conseil de l'Europe pour promouvoir l'Etat de droit ». Un document transmis par la délégation suédoise (DD(2008)393), proposant l'élaboration d'une stratégie du Conseil de l'Europe destinée à renforcer la promotion de la prééminence du droit, a servi de base à cette discussion.

2. Le GR-J a chargé le Secrétariat de préparer un document descriptif visant à définir les éléments clés qui caractérisent la notion de prééminence du droit et d'établir une typologie des activités y afférentes menées par le Conseil de l'Europe, notamment les activités normatives et de coopération. Le document devrait également contenir des informations sur les activités pertinentes de l'Union européenne et d'autres organisations internationales.

3. Le présent document a été préparé en réponse à la demande du GR-J. »

### **3.c L'expression « principle of the Rule of Law »**

#### ***3.c.i Résolution 1594 (2007)<sup>10</sup> de l'Assemblée parlementaire sur « La notion de rule of law »***

1. La notion de rule of law que les nations européennes ont conçue comme une valeur commune et un principe fondamental de la réalisation d'une union plus étroite a été consacrée en 1949, dans le Statut du Conseil de l'Europe (STE no 1). De pair avec les principes de démocratie et de droits de l'homme, ce principe joue aujourd'hui un rôle majeur au sein du Conseil de l'Europe, notamment dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

2. L'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et leurs Etats membres adhèrent également aux principes de rule of law, démocratie et droits de l'homme. Les traités de l'Union européenne et de la Communauté européenne, la jurisprudence de la Cour européenne de justice ainsi que les critères de Copenhague de 1993 pour l'adhésion à l'Union européenne, entre autres, mentionnent expressément le rule of law.

3. En dépit d'une adhésion générale à ce principe, les variations constatées sur le plan de la terminologie et de l'interprétation de l'expression, tant au Conseil de l'Europe que dans ses Etats membres, ont semé la confusion. L'expression française «Etat de droit» en particulier (qui est peut-être la traduction du terme Rechtsstaat de la tradition juridique allemande, et de bien d'autres) a souvent été utilisée, mais elle ne correspond pas toujours à la notion anglaise de rule of law aussi bien que l'expression «prééminence du droit» figurant dans la version française du Statut du Conseil de l'Europe, dans le préambule de la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE no 5) et dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

4. L'Assemblée parlementaire appelle l'attention sur le fait que, dans certaines démocraties récentes d'Europe orientale, les grands courants de la pensée juridique conduisent plutôt à considérer rule of law comme la suprématie des textes statutaires, en russe verkhovensto zakona. Or l'expression rule of law devrait être traduite en russe par

---

<sup>10</sup> Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 23 novembre 2007 (voir Doc. 11343, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Jurgens).

verkhovensto prava, à l'instar de la traduction correcte de rule of law en français par «prééminence du droit» et non par «prééminence de la loi». (Il en va de même des mots Recht et droit dans les expressions Rechtsstaat/Etat de droit qui devraient être traduites en russe par prava). Il est très préoccupant que rule of law soit traduit par verkhovensto zakona, étant donné la persistance, dans certains de ces pays, de quelques traditions héritées de l'Etat totalitaire, et contraires au rule of law, tant dans la théorie que dans la pratique. Une interprétation aussi formaliste des notions de rule of law et d'«Etat de droit» (ainsi que de Rechtsstaat) va à l'encontre de l'essence même de rule of law/prééminence du droit. D'où un fâcheux manque de cohérence et de précision si l'on utilise pour la traduction les divers termes juridiques en usage dans les Etats membres.

5. L'Assemblée souligne la nécessité de veiller à ce que l'unification englobe les principes de légalité et de régularité de la procédure issus des mêmes éléments fondamentaux, établis en particulier dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, quel que soit le terme utilisé aujourd'hui au Conseil de l'Europe pour désigner ce concept.

6. Par conséquent, l'Assemblée:

6.1. souligne que les concepts rule of law et «prééminence du droit» sont des concepts de droit matériel, qui sont synonymes, et qui devraient être considérés comme tels dans tous les documents publiés par l'Assemblée dans leurs versions anglaise et française, ainsi que dans les traductions officielles dans les Etats membres;

6.2. estime que la question mérite une réflexion approfondie, à mener avec le concours de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

### **3.c.ii Rapport sur « L'expression "principle of the Rule of Law" »<sup>11</sup>**

#### *Résumé*

La notion de « Rule of Law » (prééminence du droit), ainsi que les principes de démocratie pluraliste et des droits de l'homme, représentent un principe fondamental et une valeur européenne commune, consacrée notamment dans le Statut du Conseil de l'Europe et dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a noté que la définition de cette notion, en particulier dans certains Etats de l'ancienne Union soviétique, a été déformée et interprétée de manière erronée en tant qu'un « Etat fondé sur le principe de la suprématie des lois » (lois écrites), en français « prééminence des lois » (et non « du droit »). Une interprétation aussi formaliste des notions de Rule of Law et d'« Etat de droit » va à l'encontre de l'essence même du Rule of law/prééminence du droit.

La Commission souligne que les concepts Rule of Law et « prééminence du droit » doivent être employés de manière cohérente par l'Assemblée afin d'éviter toute confusion. Et elle estime que la question mérite une réflexion approfondie, à mener avec le concours de la Commission de Venise.

---

<sup>11</sup> Voir Doc. 11343, rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Jurgens