

Strasbourg, 14/03/12

CAHDI (2012) 5
Bilingual/*Bilingue*

COMMITTEE OF LEGAL ADVISERS ON PUBLIC INTERNATIONAL LAW

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

**Comments by the delegations of the CAHDI on the Preliminary
Draft Report by the Secretary General on the Review of Council of
Europe Conventions (document SG/Inf(2011)21rev2)**

***Commentaires des délégations du CAHDI sur l'avant-projet de
Rapport du Secrétaire Général sur le passage en revue des
Conventions du Conseil de l'Europe (document
SG/Inf(2011)21rev)***

43rd/*ème* meeting / réunion
Strasbourg, 29-30 March / *mars* 2012

Public International Law Division,
Directorate of Legal Advice and Public International Law, DLAPIL

*Division du droit international public,
Direction du Conseil Juridique et du droit international public, DLAPIL*

TABLE OF CONTENTS / TABLE DES MATIÈRES

FOREWORD / INTRODUCTION	3
COMMENTS BY THE DELEGATIONS ON THE PRELIMINARY DRAFT REPORT BY THE SECRETARY GENERAL ON THE REVIEW OF COUNCIL OF EUROPE CONVENTIONS / COMMENTAIRES DES DELEGATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL SUR LE PASSAGE EN REVUE DES CONVENTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE.....	4
FINLAND.....	4
FRANCE	6
GERMANY	9
NETHERLANDS	10
PORTUGAL	14
ROMANIA	16
SERBIA.....	18
SWEDEN	19
TURQUIE.....	20

FOREWORD / INTRODUCTION

The Council of Europe is currently analysing the relevance of its Conventions and this initiative is one of the priorities of the Secretary General. It aims to provide a basis for consideration of follow-up action, including measures to increase the visibility and the number of parties to the relevant Conventions. Indeed, both the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly of Council of Europe have pointed out that the Conventions of the Council of Europe are one of the main assets of the Organisation and its reputation on the international stage.

At the 42nd meeting of the CAHDI (Strasbourg, 22-23 September 2011), the Committee had discussions on the Preliminary Draft Report by the Secretary General on the Review of Council of Europe Conventions (document SG/Inf(2011)21). The delegations noted the importance of this exercise and "stated that they were ready to transmit to the Committee of Ministers a more thorough analysis of the preliminary draft report at the end of the next CAHDI meeting in March 2012" (document CAHDI (2011) MISC 4 rev).

In light of the results of the discussions within the CAHDI, the Secretary General took the view that the importance of the subject matter and the sensitive nature of some of the issues involved justified a prudent approach, departing from agreed deadlines. In his address to the Deputies on 28 September 2011, the Secretary General accordingly suggested that the Committee of Ministers give additional time to the CAHDI to conduct this review.

Following the acceptance of this proposal by the Deputies, the delegations of the CAHDI received an electronic mail dated 25 October 2011 inviting them to transmit their comments on document SG/Inf(2011)21rev2 "Preliminary Draft Report by the Secretary General on the Review of Council of Europe Conventions".

The comments received pursuant to this invitation appear in the present document.

* * *

Le Conseil de l'Europe analyse actuellement la pertinence de ses Conventions et cette initiative fait partie des Priorités du Secrétaire Général. Elle vise à fournir une base pour envisager des mesures de suivi, y compris des mesures visant à accroître la visibilité et le nombre des parties aux conventions pertinentes. Aussi bien le Comité des Ministres que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont souligné, en effet, que les Conventions du Conseil de l'Europe sont un des atouts majeurs de l'Organisation et de sa réputation sur la scène internationale.

Lors de la 42^{ème} réunion du CAHDI (Strasbourg, 22-23 septembre 2011), le Comité a eu des discussions sur l'avant-projet de Rapport du Secrétaire Général sur le passage en revue des Conventions du Conseil de l'Europe (document SG/Inf(2011)21). Les délégations ont souligné l'importance de cet exercice et "ont déclaré être prêtes à transmettre au Comité des Ministres, à l'issue de la prochaine réunion du CAHDI en mars 2012, une analyse plus approfondie de l'avant-projet de rapport" (document CAHDI (2011) MISC 4 rev).

A la lumière des résultats des discussions au sein du CAHDI, le Secrétaire Général a estimé que l'importance du sujet et le caractère sensible de certaines des questions soulevées justifiaient une approche prudente, s'écartant des délais convenus. Dans son allocution devant les Députés le 28 septembre 2011, le Secrétaire Général a ainsi suggéré que le Comité des Ministres donne un délai supplémentaire au CAHDI pour effectuer cet examen.

Suite à l'acceptation de cette proposition par les Délégués, les délégations du CAHDI ont reçu un courriel électronique en date du 25 octobre 2011, les invitant à transmettre leurs commentaires au document SG/Inf(2011)21rev "Avant-projet de Rapport du Secrétaire Général sur le passage en revue des Conventions du Conseil de l'Europe".

Les commentaires reçus en vertu de cette invitation apparaissent dans le présent document.

COMMENTS BY THE DELEGATIONS ON THE PRELIMINARY DRAFT REPORT BY THE SECRETARY GENERAL ON THE REVIEW OF COUNCIL OF EUROPE CONVENTIONS / COMMENTAIRES DES DELEGATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL SUR LE PASSAGE EN REVUE DES CONVENTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE

* * *

FINLAND¹

Classification of Conventions

Regarding the classification of the conventions, the following suggestions are made relating to the assignment of the conventions to specific categories:

- CETS 207 Additional Protocol to the European Charter on Local Self-Government could be located to the category of key conventions along with its main convention ETS 122 European Charter on Local Self-Government
- ETS 064 European Agreement on the Restriction of the Use of certain Detergents in Washing and Cleaning Products could be assigned to the category of inactive conventions.

As a more general remark on the classification of the conventions, it is suggested that the Secretariat would take into consideration establishing an additional category for conventions in which the competence has been transferred to the European Union from its member states.

Ratifications of Conventions by Finland in the Future

Relating to the possible future status of conventions not yet in force with respect to Finland, it is likely that the question of ratification shall be addressed by Finland in the future as follows. These lists are not exhaustive and do not include all treaties that have not entered into force with respect to Finland. Also, the lists do not take into account the possibility of ratification of conventions by the EU in the future.

Conventions (by CETS number) **likely to be ratified** by Finland in the future

181 182 183 184 188 198 193 199 202 205 207 209 210

Conventions (by CETS number) **likely to not be ratified** by Finland in the future

012	012A	013	013A	017	019	020
025	033	038	040	041	042	043
047	048	051	052	056	057	058
059	060	063	064	070	071	072
073	075	076	078	083	085	086
091	093	094	100	101	110	124
129	139	150	154	156	159	169
172	178	206				

¹ Comments received by e-mail on 23 December 2011.

Accession of Non-member States

Regarding the proposed new methods of the Draft Report relating to the procedure for accession by non-member states (Chapter 4.2.2.b) Finland wishes to make the following remarks. In general the new proposed methods are welcomed, as they would streamline the accession procedure where needed, but on the other hand they would give the existing parties a chance to decide on the admission of a non-member state when needed.

The procedure to be used should be chosen on a case-by-case basis for each convention, depending on the nature and content of the conventions. In some cases the requirement of unanimous acceptance by the member states may be too heavy, whereas in others it may be necessary for political reasons. Some guidelines, however, on which process should be used can be set out.

Regarding conventions which have a strong emphasis on human rights or the rule of law and their fulfillment in participating states, the general approach should be that accession of non-member states should not be possible without any scrutiny of such a request. The procedure should in these cases be on the heavier side. Conventions falling under subject matters 2 (Human rights) and 3 (Rule of Law and Judicial Co-operation), as used in the Draft Report, can be considered as this kind of conventions. The lighter procedures could then be used in the case of request for accession of non-member states to conventions falling under subject matter 4 (Democracy). However, once again it should be noted that the aforementioned guidelines are mere guidelines and that the selection cannot be made without the careful assessment of each convention.

Reservations

The possibility of including in future conventions provisions for reservations to become invalid after a set period of time is also welcomed, as this will ensure that the necessity of reservations made to the conventions will be assessed by the reservation-making states on a regular basis.

Measures relating to Inactive Conventions

Where there is a common understanding between all states parties to a convention in force that the convention has become obsolete and thus inactive, it would clarify and help systematize the entirety of the conventions if such conventions could effectively be terminated.

Of the two methods proposed in the Draft Report (Chapters 4.4.2 and 4.4.3), the first one, where the States Parties adopt an agreement by which certain conventions are terminated or suspended, would seem to be more effective. This way there would not be any obscurity regarding the precise moment when a convention will be terminated, i.e. when the terminating agreement enters into force. The other method, where the Committee of Ministers would abrogate a convention after all states parties to it have denounced it, might tend to have this kind of obscurity as certain states might not begin, for one reason or another, to take measures to denounce the convention, even though other states might be expecting it would do so. Therefore, the adoption of a terminating agreement would make it clearer to the negotiating parties whether the states involved are actively participating in the termination process.

However, also in this case the method to be used should be chosen on a case-by-case basis, taking into consideration various issues, such as the number of states parties to the convention in question, and the number of inactive conventions to which the participating states are the same.

FRANCE¹

L'avant-projet de rapport du Secrétaire général sur le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe (document d'information n° SG/Inf(2011)21rev) appelle de la part de la délégation française les observations suivantes :

Chapitre 1. Introduction générale

- Par. 4 : nous proposons de supprimer ce paragraphe qui procède à un parallèle avec l'OIT qui ne nous paraît pas justifié. En effet, en vertu de l'article 19 e) de la Constitution de l'OIT, il y a une obligation de fournir à des intervalles réguliers des informations sur les raisons empêchant la ratification et l'état actuel du droit sur le sujet traité par une convention, mais aucune obligation de se conformer aux dispositions de la convention en question. Par ailleurs, l'article 20 précise que « toute convention ainsi ratifiée sera communiquée par le Directeur général du Bureau international du Travail au Secrétaire général des Nations Unies, pour enregistrement conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations Unies, mais ne liera que les Membres qui l'ont ratifiée ».

Chapitre 2. Classification des conventions du Conseil de l'Europe

- Par. 29 : s'agissant du Groupe n°1, nous estimons que le deuxième critère (« ratification par des Etats non membres ») n'est pas suffisant pour établir la qualité de « conventions clés ». Il est d'ailleurs également utilisé comme critère sous la dénomination « influence au-delà de l'Europe » pour le Groupe n°2. Dès lors, nous proposons sa suppression de la liste des critères du Groupe n°1.

- Par. 29/30 : nous estimons nécessaire de remplacer le terme « ou » par le terme « et ». En effet, le premier critère (« ratification par 40 Etats membres ou plus ») et le troisième critère (« convention appartenant au noyau dur ») nous semblent tout à fait pertinents pour établir la qualité de « conventions clés » à condition d'être retenus de manière cumulative. En effet (ainsi que la note de bas de page 12 le précise), dans la réponse adoptée par le Comité des Ministres le 25 mai 2011 sur la Recommandation 1920 de l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres n'utilise pas le terme de « noyau dur » mais convient qu'il s'agit de conventions « importantes » notant « que leur niveau de ratification est en général très élevé et que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ou presque ont ratifié un grand nombre des conventions énumérées ». Les deux critères nous semblent donc devoir être cumulatifs. En outre, limiter le nombre de conventions appartenant au Groupe n°1 permettrait une plus grande concentration des moyens humains et financiers nécessaires pour réaliser les mesures préconisées dans le chapitre 4 de l'avant-projet et donc une plus grande efficacité de ces mesures. Par ailleurs, la référence à cette recommandation du Comité des Ministres devrait être intégrée dans le corps du paragraphe et non pas uniquement en note de bas de page. En effet, la recommandation 1920 (2010) de l'Assemblée parlementaire, qui rappelle sa résolution 1732 (2010), est adressée au Comité des Ministres que l'Assemblée parlementaire invite à adopter des mesures qu'elle estime nécessaire pour « renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe ». C'est donc bien la réponse du Comité des Ministres qui doit servir de référence dans l'ensemble de l'avant-projet.

- par. 33 : les troisième (« mise en œuvre effective ») et quatrième (« existence d'activités de monitoring ») critères sont redondants. Nous suggérons de supprimer le troisième critère et de modifier le titre du quatrième critère ainsi : « existence d'activités de suivi ».

¹ Commentaires soumis lors de la 42^{ème} réunion du CAHDI (Strasbourg, 22-23 septembre 2011), révisés à la lumière de la nouvelle version du document SG/Inf(2011)21.

Chapitre 3. Questions connexes

- par. 56 : ce paragraphe gagnerait à être plus clair. Il n'est pas évident de savoir ce que recouvre l'expression « un certain nombre de décisions cruciales ». S'agit-il de la décision d'ouvrir des négociations sur une nouvelle convention ou bien la décision d'amender une convention existante ? En outre, il semble comporter une contradiction. D'une part, il reconnaît la spécificité des conventions du Conseil de l'Europe, organisation internationale à vocation régionale. D'autre part, il semble vouloir accorder un statut équivalent entre les Etats Membres et les Etats non-Membres du Conseil de l'Europe. Or le Conseil de l'Europe est une organisation internationale à vocation régionale (ouverte uniquement aux Etats européens) dont le but est « de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ». Pour réaliser ce but d'une union plus étroite entre ses membres, le Comité des Ministres peut examiner, sur recommandation de l'Assemblée Consultative ou de sa propre initiative, des mesures, dont la conclusion de conventions et d'accords qui seront ratifiés par les Etats Membres. L'ouverture de ces conventions à des Etats non-Membres est l'exception et ne représente pas la règle. Il ne paraît donc pas envisageable de mettre les Etats non-Membres sur un pied d'égalité avec les Etats Membres. Dès lors, nous proposons la suppression de la dernière phrase de ce paragraphe.

- par. 75 : cette section de l'avant-projet sur les réserves ne mentionne pas le cas relativement fréquent de l'interdiction pure et simple des réserves dans les conventions du Conseil de l'Europe (par exemple, la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, STCE n°160).

- par. 76 : il n'est pas souhaitable de prendre des positions de principe sur l'opportunité ou non de clauses limitant ou interdisant le droit des Etats de formuler des réserves. Cette question doit être débattue par les délégations au moment de la négociation des conventions.

Chapitre 4. Proposition de plan d'action pour les conventions du Conseil de l'Europe

A titre liminaire, on peut s'interroger sur la question du coût des mesures envisagées dans le chapitre 4. L'ensemble des mesures proposées (organisation de conférences, séminaires et colloques - cf. notamment par. 134) pourront-elles intervenir sans ressources budgétaires supplémentaires ?

- par. 85 : « 4. Sensibilisation des juges à la Cour européenne des droits de l'Homme » : nous nous interrogeons sur l'objectif poursuivi par cette mesure.

- par. 86 : « 5. Rapports au Comité des Ministres » : l'élaboration d'un rapport sur l'application des Conventions dix ans après leur entrée en vigueur nous semble être extrêmement contraignante pour les Etats qui sont les seuls à pouvoir rendre compte de cette information. De plus, cette mesure est d'ores et déjà prévue par certaines conventions. Il nous semble plus pertinent que la décision de se soumettre à un examen de l'application d'une convention appartienne aux Etats, au moment de la négociation, et soit prévue par une disposition de la convention si cela est jugé opportun.

- par. 93 : « 4. Informations sur la politique de ratification menée par certains Etats » : nous proposons de modifier l'expression « qu'il a négociées » par l'expression « qu'il a approuvées ».

- par. 97 : ainsi que souligné précédemment, le Conseil de l'Europe est une organisation internationale à vocation régionale et non universelle dont le but est « de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ». Il nous semble dès lors contradictoire de parler de « conventions de portée éventuellement 'mondiale' ». En effet, nous estimons que la priorité devrait être de conserver le niveau d'exigence et de précision défini par les 47 Etats Membres du Conseil de l'Europe.

- par. 116 : étant donné que les domaines de compétences du Conseil de l'Europe relèvent a priori toujours d'une compétence mixte entre l'Union européenne et les Etats Membres, l'expression « en lieu et place » devrait être supprimée.

- par. 123 : nous souhaiterions avoir des précisions sur la signification de ce paragraphe et tout particulièrement sur l'expression « travail quotidien sur la convention ».

- par. 128 : nous souhaiterions avoir des précisions sur la signification de ce paragraphe et notamment sur la forme que pourrait revêtir l'association des comités directeurs « à la gestion et au fonctionnement des conventions ».

- par. 150 : nous estimons que, bien que cela puisse présenter l'avantage de donner une date commune pour la dénonciation d'une convention, la réunion d'une Conférence des Parties aurait un coût très élevé par rapport à son utilité. Il serait en effet possible de procéder en marge d'une réunion du Comité des Ministres. En outre, la procédure de dénonciation n'est pas uniforme dans les 47 Etats Membres et il peut y avoir pour certains des règles contraignantes, comme par exemple un passage devant le Parlement.

- par. 156 : nous souhaiterions obtenir des informations sur le « Certificat » d'abrogation. Quel est l'origine de cette procédure ? S'agirait-il en fait d'une notification ?

- par. 159 : certaines des suggestions qui sont faites s'agissant des futures conventions ne nous semblent pas devoir être retenues (caducité des réserves à l'expiration d'une période déterminée sauf renouvellement explicite). Par ailleurs, les propositions faites à l'égard de conventions en vigueur nous semblent d'ores et déjà mises en œuvre, avec un succès relatif.

Chapitre 6. Annexes

- Annexe 5 : l'ajout d'un Groupe n°5 au stade de l'annexe est pour nous une source de confusion. Ce groupe semble s'ajouter aux autres groupes mais, contrairement à ceux-ci, il ne comporte pas une liste de critères. Bien qu'utile, cette catégorie, qui semble correspondre au point 2.2 (« conventions pour lesquelles une mise à jour ou une révision pourraient être envisagées »), ne devrait pas faire l'objet d'un groupe à part entière pour deux raisons. Premièrement, la classification des conventions dans l'annexe 5 ne permet pas de connaître leur classification au sein d'un des groupes pour lesquels les critères ont été établis. Deuxièmement, la liste de conventions retenues est déjà donnée au point 2.2 à titre d'exemple et donc simplement indicative (par. 52). Il est tout à fait envisageable que d'autres conventions nécessitent une mise à jour ou une révision, y compris des conventions appartenant au Groupe n°1. Dès lors, nous proposons la suppression de cette annexe.

GERMANY¹

Regarding the draft report by the Secretary General on the review of Council of Europe Conventions, Germany would like to express its general support of the categorisation of the various Conventions with regard to their relevance. However, the process of concrete evaluation of the individual conventions is still ongoing.

¹ Comments received by e-mail on 8 February 2012.

NETHERLANDS¹

With regard to the Preliminary Draft (SG/Inf(2011)21 rev 2; 27 September 2011) of the Report by the Secretary General on the Review of Council of Europe Conventions we refer to our initial comments to the Draft (of February 2011) in our e-mail of 5 July 2011. We were pleased to note that the Secretary General complied with our request to postpone the presentation to the Council of Minister in order to make in in-depth discussion in CAHDI possible (see e-mail of 18 July 2011 from mr. Lezertua).

In its e-mail of 19 September 2011 France presented elaborate and thorough comments on the Draft (of 1 September 2011). We share these comments almost without exception. Thus our remarks are basically of a supplementary character to France's observations.

In summing up, we arrive at the following main findings:

1. We submit that lists of criteria be used cumulatively and, in other cases, that at least more than one criterion be applied. This may result in a re-classification of the conventions.
2. The Draft contains proposals which would disturb the balance between the responsibilities of the Parties to conventions on the one side and the CoE as international organization on the other side (see e.g. the observations regarding par. 4, 86, 97, 123). Apart from the legal consequences, we doubt that a change of the regulations of the CoE in this sense would be politically attainable. In any case, efforts to implement said change should be carefully considered beforehand in order to avoid the waste of time, not only of the organization but also of the States Parties to conventions.
3. Also, in view of the self-contained character of the CoE as a regional organization with its own set of standards, we are rather surprised by proposals regarding an increase of involvement of non-member States.
4. We note that the Draft lacks any reference to the costs (and budgetary consequences) of the measures proposed in Chapter 4. We also note that several proposals would incur costs for the States Parties to conventions.

Par. 4

We would prefer to delete par. 4. The Council of Europe cannot just borrow a legal obligation from another international organization without creating a legal basis, i.e. without amending the CoE Statute. We also doubt that such an amendment will be politically attainable, as it would change the balance of responsibilities between the States Parties to CoE conventions and the Council of Europe. Effectuation of a measure as used by the ILO would also impose a time and cost consuming task on the Parties.

If par. 4 would be deleted, the text of par. 3 and 5 should also be adapted.

Par. 27 – 44

These paragraphs concern the criteria to be used for the classification of the conventions. We noted that, for all four categories, fulfillment of just one criterion would suffice. This may lead to a classification which would misrepresent the actual status of a convention. We therefore suggest that the classification be revisited on the basis of the following.

- (1) According to par. 29 "ratification by non-member States" is sufficient to classify a convention as a key convention. In our opinion, this criterion in itself cannot serve to determine whether a convention is a key convention. In our opinion CAHDI should discuss if this criterion could serve as valid for the decision whether a convention should be classified as a key convention.
- (2) In any case, we would prefer that the criteria in par. 29 be used cumulatively. For example, the mere fact that more than forty States are Parties to a certain convention in itself is

¹ Comments received by e-mail on 14 March 2012.

insufficient to classify a convention as a key convention. As very few States systematically terminate conventions because they are obsolete, such a convention might even be an *inactive convention*.

- (3) We also note that there may be an inconsistency between par. 37/40 and par. 41. Par. 38 explains why certain conventions which are replaced by EU- (or EEA-) instruments would belong to group 3, whereas in par. 41 “the existence of legislation or instruments of the EU or other international organisations which set higher standards” would classify a convention as inactive. This inconsistency should at least be explained.
- (4) For groups 2, 3 and 4 (par. 33, 37 and 41) as well, the fulfillment of one criterion is sufficient to classify a convention. For instance, on the basis of par. 41, the denunciation by *one* State Party would classify a convention as inactive, while this State Party may have denounced it for reasons which have nothing to do with its presumed inactiveness.

In view of the arguments under (1), (2) en (4) above, we would prefer that all criteria for groups 1 and 3 be used cumulatively and that for classification in group 2 (par. 33) at least some criteria be met.

With regard to group 4 (par. 41) we also advise that at least several criteria be met. However, an exception might be made for the first, last or the last but one criterion, which might serve by themselves to mark a convention as obsolete.

(We also believe that the word “protocols” in the last criterion should be replaced by “conventions”).)

Par. 53-64

These paragraphs discuss the “influence on the international scene” of CoE conventions and accession of non-member States and of the EU to these conventions. No distinction is made between non-member States and the EU. The Netherlands submits that such a distinction should be made. The EU is composed of member states that are all members of the CoE as well. It must therefore be presumed that the aim of the CoE, as laid down in Art. 1(a) of the Statute (“to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realizing the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress”) is also relevant for the EU, while this is different for non-member States of the CoE.

Par. 56

The Netherlands would prefer to delete Part 3.1.2. In the first place, it is clear that the so-called “asymmetry of rights” (see par. 63) is based on a presumption and not on facts. There is no evidence at all that this “asymmetry” would prevent non-Member States to become parties to CoE-conventions.

Moreover, Part 3.1.2 appears to be inconsistent with international treaty law. Par. 60, 63 and 64 refer to a possible conflict between article 20.d of the Statute on the one hand and the Vienna Convention on the Law of Treaties on the other hand. However, Part 3.1.2 takes no account of article 5 of the Vienna Convention, reading:

“The present Convention applies to any treaty which is the constituent instrument of an international organization and to any treaty adopted within an international organization without prejudice to any relevant rules of the organization.”

In the opinion of the Netherlands this means that article 20.d of the Statute takes precedence over most articles of the Vienna Convention, including those on the amendment of treaties (articles 39 and 40 Vienna Convention).

But even if articles 39 and 40 would be applicable, it would seem that there is no conflict with the way in which CoE-conventions would be amended. There is, for instance, no reason why the Secretary General, acting as depositary, would not notify all contracting States regarding an amendment (article 40(2) Vienna Convention). There is no provision in the CoE Statute prohibiting

non-Member Parties to take part in the decision as to the action to be taken in regard to such proposal (article 40(2)(a)) and the non-Member Parties are not precluded from taking part in negotiations (article 40(2)(b)). Article 40(2)(b) Vienna Convention also that all Parties have a right to take part in “the *conclusion* of any agreement for the amendment of the treaty”. This refers to Part II Section 1 of the Vienna Convention. The articles of Part II Section 1 are not in contradiction with the legal practice of the CoE. Article 9 concerns the adoption of the text of treaties, described in Part 3.1.2 as an important aspect of the conflict between general treaty law and the Statute. Article 9 allows for an adoption of the text of a treaty at an international conference “by the vote of two thirds of the States present and voting [...]”. While this is perhaps not literally applicable to a decision of the CoE Committee of Ministers, it certainly shows that decisions on the adoption of the texts of treaties are by no means always unanimous. In this respect we were also rather surprised by par. 64, signaling a conflict between the Vienna Convention and the Statute concerning majority decisions of the Committee of Ministers with regard to CoE-Members. We further find it very important to point out that the adoption of a treaty amending another treaty is nothing more than a final and formal act preceded by negotiations in which, as said, non-Member Parties can participate.

We present the above analysis as a *prima facie* analysis. If the legal relation between the Vienna Convention and the Statute would need to be discussed, this would need to be done on the basis of an in-depth study by experienced treaty lawyers. In view of the self-contained character of the CoE, in view of the fact that there is no indication that an asymmetry as described in Part 3.1.2 prevents non-Members to become a Party to the relevant CoE-conventions and in view of the apparent inaccurate legal views expressed in Part 3.1.2, the Netherlands proposes to delete this Part (and Part 4.2.3 (b)) from the Report. In view of the costs, it also tends to oppose any effort, on the basis of the findings of Part 3.1.2, to allocate time and resources to a study on the relation between international treaty law and the CoE Statute.

Par. 75/76

In our view there is sufficient attention for the possibility to make reservations during treaty negotiations in the framework of the CoE. We could nevertheless support a measure denoting that the possibility to make reservations should standardly be discussed during negotiations. Also, we do not object to a more expeditious implementation of Recommendation 1920 (2010) on the condition that the procedures of periodical examination on the maintenance of reservations to existing treaties will not result in (political) pressure on Parties to withdraw reservations.

Chapter 4

With regard the costs of the measures proposed, we point out that many States employ a *zero budget growth policy* for contributions to international organizations. Even if the CoE budget would not increase, the costs for the implementation of the measures may take away resources from other CoE-activities.

Also, the measures as proposed may entail costs for Member States apart from the contributions.

Par. 85/92

The costs for holding seminars for judges and lawyers would in our opinion surpass the benefits.

Par. 86/87/93

We share France’s comments regarding reports to the Committee of Ministers (par. 86). An obligation for Member States to provide the Council with the reasons why a certain convention is not ratified may cause problems at the national level and thus lead to non-committal reports. The same goes for an extension of the *tours de table* practice (par. 87). As to par. 93 we submit that the invitation to States Parties to submit a report on the policy on ratifying CoE conventions during each legislature should not be translated in an obligation.

Par. 97

We agree with France that the CoE is a regional organization with its own sense of standards. A widespread invitation to non-members in the context of the UN or otherwise might result in a situation where non-members would impress different standards on negotiations or even overpower negotiations.

Par. 107

This paragraph should be rewritten in view of our observation that Part 3.1.2. should be deleted.

Par. 123/124/131

We agree with France that par. 123 (as well as par. 124) and par. 131 need further explanation. We are particularly interested in the responsibility of steering committees vis-à-vis the responsibility of States Parties. The text of these paragraphs gives the impression that States Parties would play a secondary role.

Par. 150

The Netherlands' constitution requires parliamentary approval of the denunciation of treaties and the relevant legal procedure cannot be replaced by a decision of the CoE Committee of Ministers. In this respect, the proposal to end obsolete conventions underestimates the time and efforts it would take to follow constitutional procedures, whether or not the denunciation would be preceded by the provisional application of the decision that a convention is no longer in force.

As we can live with obsolete treaties in general, we can also live with CoE-conventions which no longer applicable in the course of time. We also doubt the CoE acting as depositary would profit from the action described in par. 150.

Par. 159

As we already stated we are not opposed to a decision underlining that reservations to conventions should be discussed during treaty negotiations. We are opposed to a general instruction to steering committees to call Parties to account with regard to their policy concerning reservations. Such a measure could be considered for certain conventions based on decisions by the States Parties to these conventions.

Annex 5

We agree with France that the introduction of a fifth category, rather as an afterthought, complicates matters.

PORTUGAL¹

Tel qu'il est décrit au point 1.2, le but de ce rapport « est d'évaluer la pertinence des conventions du Conseil de l'Europe », et ce sera à partir d'eux que nous ferons quelques commentaires. Il faudra en effet réfléchir sur les paramètres de cet exercice, aussi bien que sur le contenu de ce rapport élaboré par le secrétariat.

1. En vue de ce qui précède, c'est-à-dire pour « évaluer la pertinence des conventions du Conseil de l'Europe », un certain nombre d'éléments ont été présentés:

- a) L'identification d'un **ensemble de critères** permettant l'évaluation de la pertinence des conventions du Conseil de l'Europe;
- b) L'application de ces **critères à la liste** des conventions existantes;
- c) Une **classification des conventions en plusieurs groupes** à la lumière des critères fixés, de même que par domaine;
- d) L'**identification de mesures** pouvant être adoptées par le Comité des Ministres et/ou les Parties contractantes pour accroître la visibilité des conventions et le nombre des Parties contractantes.

Ceci fait, nous allons voir un à un, en les commentant, l'ensemble de ces éléments:

a) Pour ce qui est des critères:

Les critères définis pour le Groupe n° 1 « Conventions clés » ne suscitent pas de commentaires particuliers.

Ce sont les critères utilisés pour le Groupe n° 2 « Conventions actives » et Groupe n° 3 « Conventions peu ratifiées ou peu appliquées » qui, à notre avis, posent plus de problèmes. Dans le second cas, la frontière entre le Groupe n° 3 et Groupe n° 4 « Conventions inactives » est également ténue.

En ce qui concerne les critères du Groupe n° 2, nous avons des doutes quant à la pertinence des critères suivants: « rôle de modèle pour des réformes législatives », « mise en œuvre effective » et « valeur ajoutée sur la scène internationale ». Ce sont des critères difficiles à évaluer et, donc, il est impossible de quantifier leurs effets/conséquences. Il s'agit, à la limite, de critères subjectifs et, donc, susceptibles d'être manipulés par quiconque les utilise.

En dernier lieu, le critère « influence au-delà de l'Europe: demandes d'adhésion d'Etats non membres » n'est pas compatible avec les buts de cet exercice, tels qu'ils sont décrits au début du rapport. En plus, ce critère n'est en pratique qu'un complément des autres critères et, par conséquent, son autonomisation ne se justifie pas. Il importe de souligner que il n'est mentionné que d'une manière accessoire et à peine deux fois dans l'ensemble des 47 conventions qui font partie de ce groupe.

b) Application de ces critères aux listes et c) classification des conventions

Quant à l'application, la zone grise se situe entre le Groupe n° 2 et le Groupe n° 3, les résultats obtenus étant souvent inconstants. Voici quelques exemples:

Les Conventions n° 178, 183 et 184 qui ont été adoptées en 2001 n'ont recueilli que 9, 7 et 4 adhésions respectivement et, par conséquent, il faudrait voir si elles ne devraient pas appartenir au Groupe n° 3.

Et il faudrait également se demander si les instruments qui ont été adoptés il y a moins de 5 ans et qui sont qualifiés d'instruments « récents » ne devraient pas appartenir au Groupe n° 1, étant donné

¹ Commentaires reçus par e-mail le 24 février 2012.

que le nombre insuffisant d'adhésions se doit en rigueur uniquement à l'absence d'un délai raisonnable permettant à chacun des Etats membres de conclure leurs procédures internes d'adhésion.

d) Identification des mesures

Ce point est trop large et comprend notamment des sujets qui dépassent nettement les objectifs du rapport. Ainsi, à notre avis, d'un côté, le thème « réserves » (point 3.2) peut être disproportionné, y compris en ce qui concerne la façon approfondie de l'aborder et, de l'autre, il n'y a pas de lien évident entre son contenu et cet exercice. De notre point de vue, il est nécessaire de réfléchir pour savoir s'il est approprié et adéquat de maintenir ce thème dans ce rapport, sous peine d'estomper sans intérêt apparent les mesures suggérées pour améliorer la visibilité des conventions en cause.

2. En relation au chapitre 4 « Proposition d'un Plan d'Action pour les Conventions du Conseil de l'Europe », quoiqu'on puisse être d'accord avec le contenu des mesures et les appuyer – 1. (grands événements); 2. (cérémonies); 3. (actions de l'Assemblée parlementaire) et 7. (campagnes du Conseil de l'Europe), il faut réfléchir sur les coûts financiers de ces mesures et l'impact que leur application pourrait avoir sur le budget. Ceci doit être mesuré en termes absolus (accroissement des dépenses du budget du COE) et relatifs, tout en se demandant si le résultat obtenu sera proportionnel aux effets des mécanismes incitatifs mis en place en vue de l'adhésion des Etats membres potentiels aux Conventions.

Pour ce qui est de la mesure 4 « sensibilisation des juges », elle sera d'une efficacité très douteuse vu que, dans la grande majorité des Etats membres du COE, il appartient au Gouvernement de prendre l'initiative politique et, par conséquent, d'organiser la procédure interne d'approbation desdites Conventions.

A propos du point 4.2 « mesures relatives à la promotion des conventions » par rapport aux non membres, il nous semble qu'elles sont assez appropriées aux actions proposées, notamment en ce qui concerne le contenu du point b), en particulier le détail/l'examen de la procédure d'adhésion des Etats non membres.

ROMANIA¹

I have the honour to write to you with regard to the *Preliminary Draft of the Report by the Secretary General on the Review of Council of Europe Conventions*.

After careful examination of the draft report and taking into account the message sent by the CAHDI Secretariat on the 25th of October 2011, Romania would like to submit the following suggestions, which may be taken into account in order to improve the content of the document:

1. The inclusion of section 2.2: "*Conventions for which updating or revision could be considered*" in chapter 2: "*Classification of Council of Europe Conventions*" is questionable and may lead to confusion. It is a separate issue, as stated in the draft report ("*Updating or revising a convention is one means used to increase an old convention's effectiveness*") and it involves different types of criteria/evaluation.

In our view, the fact that a convention may need an update or a revision is a *completely different matter* than the classification of the conventions in 4 categories, according to the evaluation criteria mentioned in the draft report.

2. We would like to express some doubts as regards the distinction between "*key conventions*" and "*active conventions*".

As already stated during the previous CAHDI meeting (Strasbourg, 22-23 September 2011), we feel that the distinction between "*key conventions*" and "*active conventions*" could be questionable and inappropriate. Moreover, in light of this distinction, "*active conventions*" may appear as second-rate conventions.

3. With respect to the criteria "*ratification by non-member states*", which is considered in the draft report to be relevant for the inclusion of a convention in the first category (paragraph 29), we share the view already expressed in the written comments of other delegations that this criteria alone is insufficient in qualifying a convention as a key one.

4. We equally would like to echo the doubts expressed in the written comments of other delegations with regard to the promotion method suggested at page 27, point 4, paragraph 85: "*Raising awareness among the Judges of the European Court of Human Rights*".

Moreover, there seems to be a slight discrepancy in the text, as the measure seems to be addressed to a larger category ("*the Judges of the European Court of Human Rights and other eminent lawyers*") than the one mentioned in the title.

5. Concerning the annex, we would like to propose a small correction on page 81, position 155: "*Protocol no. 11 to the ECHR, restructuring the control machinery established thereby (1994)*".

6. As it was also raised during the CAHDI meeting (Strasbourg, 22-23 September 2011), we express certain doubts concerning the situation that, according to certain established criteria, a document is inserted in the list of "key convention", while its amending protocol in the list of "active conventions" or another list (example: main document: 002 – active convention, additional protocol – 028 – key convention). Thus, notwithstanding the number of ratifications, the general principle of law *accessorium sequitur principale*, would lead to the conclusion that a convention and its protocols should be inserted in the same category.

7. We express certain doubts with respect to the fact that certain conventions, even if they have added value to international law, are not inserted in the "key conventions" category, for reasons

¹ Comments received by letter of 23 December 2011, signed by Mr Ion Galea, Director General for Legal Affairs. Ministry of Foreign Affairs.

related to ratifications by non-members of the Council of Europe. We have in mind, for example, without the mention being exhaustive, the Convention on Human Rights and Biomedicine (1997), document no. 164, or the European Convention on Nationality (1997), document no. 165.

Expressing our hope that the above mentioned elements should be useful in the process of examining the Preliminary Draft Report, please accept, dear Madam/Sir, the assurances of my highest consideration.

SERBIA¹

With respect to the Report by the Secretary General on the Review of the Council of Europe Conventions and respective decision from the last CAHDI meeting held 22-23 September 2011, I am taking this opportunity to inform you that after wide consultations provided, relevant authorities of the Republic of Serbia have no objections to the criteria and categorization of the conventions presented in the Report.

The Secretary General's Report presented a solid bases for reviewing the status and need for possible changes of certain conventions concluded under the auspices of the Council of Europe.

The Republic of Serbia reserves the right to declare later the possible changes and abolishment of those conventions and protocols to which it is a member.

¹ Comments received by letter of 23 December 2011, signed by Ms Dragana Filipovic, Ambassador, Permanent Mission of the Republic of Serbia to the Council of Europe.

SWEDEN¹

Regarding the Draft Report by the Secretary General on the Review of Council of Europe Conventions, Sweden would like to make the following comment.

As concerns the Convention on the Unification of Certain Points of Substantive Law on Patents for Invention (1963), Sweden is of the view that it has had an approximating effect within Europe. Furthermore, as there is no international legal instrument which currently may be said to replace the Convention, we are of the view that it should not be deemed obsolete.

¹ Comments received by e-mail on 10 January 2012.

TURQUIE¹

1. *L'initiative du Secrétaire Général dans le domaine des conventions du Conseil de l'Europe est importante et mérite un examen approfondi à la fois de la part des organes du Conseil et de ses membres.*
2. *Il s'agit d'un projet dont la réalisation aura besoin d'une mobilisation significative au niveau juridique, politique et administratif. La Résolution 1732(2010) de la PACE ne manque pas de rappeler que ces conventions constituent « les fondations d'une Europe sans clivages ».*
3. *Dans tous les cas, un tel projet, devra susciter une réflexion circonstanciée sur l'ensemble des traités du Conseil de l'Europe.*
4. *Par ailleurs, une tâche de cette envergure soulève quelques interrogations :*
 - a) *Les conventions du Conseil de l'Europe constituent le patrimoine normatif de l'Organisation. Quelle que soit leur pertinence intrinsèque actuelle et leur efficacité réelle, ne devraient-elles pas être conservées ne serait-ce que pour disposer de la continuité historique des normes et pouvoir évaluer les développements qui ont assuré leur efficacité ou qui ont causé leur inactivité?*
 - b) *Le Comité des Ministres dispose-t-il des pouvoirs et compétences nécessaires pour intervenir en tant que tel dans un processus qui dépend des Parties Contractantes une fois que le projet de convention a été adopté ?*
 - c) *La modification, suspension, extinction des conventions du Conseil de l'Europe, à l'instar de tout traité international, sont régies sur la base de règles procédurales engageant les Parties Contractantes qui en sont les principales bénéficiaires et conformément aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités.*
 - d) *Par ailleurs, certaines conventions sont ouvertes à des Etats non membres du Conseil de l'Europe et, déjà dans certains cas, des Etats non membres en sont Parties. Cet aspect également devrait être pris en compte.*
 - e) *Chaque convention correspond à certains « intérêts » actuels de ses Parties Contractantes, mais également elle constitue un cadre normatif auquel les autres membres peuvent y adhérer lorsque les conditions requises sont réunies.*
 - f) *Il est fondamental, également, de ne pas créer des « clivages juridiques » en raison d'autres ordres normatifs n'engageant pas la totalité des membres du Conseil de l'Europe.*
 - g) *Quelles seraient les dispositions budgétaires à être affectées à une telle activité qui assurément sollicitera des efforts relativement importants ?*

¹ Commentaires reçus par e-mail le 28 décembre 2011.