

**AVIS DU CAHDI SUR LA RECOMMANDATION 1458 (2000) VERS UNE
INTERPRETATION UNIFORME DES CONVENTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE:
CREATION D'UNE AUTORITE JUDICIAIRE GENERALE**

Le Comité *ad hoc* des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) a tenu sa 20^e réunion à Strasbourg du 12 au 13 septembre 2000. L'ordre du jour comprenait un point intitulé « Proposition pour la mise en place d'une autorité judiciaire générale du Conseil de l'Europe ». De sa propre initiative, le CAHDI avait décidé d'examiner cette proposition soumise par la République Tchèque au Comité des Ministres.

Dans le cadre de ce point, suivant la décision du Comité des Ministres No. CM/751/26042000 (707^e réunion – Strasbourg, 26 avril 2000), les membres du CAHDI sont également invités à formuler un avis sur la recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe No. 1458 (2000) *Vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe: création d'une autorité judiciaire générale*.

Dans sa recommandation, l'Assemblée parlementaire soutient la proposition de la République Tchèque pour la création d'une «autorité judiciaire générale» propre au Conseil de l'Europe et recommande au Comité des Ministres d'établir une telle autorité, qui offrirait un mécanisme d'interprétation uniforme des traités du Conseil de l'Europe, en commençant par les conventions qu'il reste à conclure et par un nombre choisi de conventions existantes.

L'Assemblée parlementaire recommande qu'une telle autorité ait les compétences suivantes: émettre des avis contraignants sur l'interprétation et l'application des conventions du Conseil de l'Europe, à la demande d'un ou de plusieurs Etats membres ou à celle du Comité des Ministres ou de l'Assemblée parlementaire, rendre des avis non contraignants à la demande d'un ou de plusieurs Etats membres ou d'un des deux organes du Conseil de l'Europe, et 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.

La délégation tchèque a communiqué au CAHDI les raisons sous-tendant la proposition, raisons de nature tant juridique que politique et qui visent à répondre à un réel besoin : assurer l'interprétation uniforme des instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe, en raison du fait qu'un nombre très réduit d'entre eux prévoit un mécanisme de contrôle. Dans cette perspective, la délégation tchèque considère qu'il y a deux options possibles en vue de la mise en œuvre de la recommandation: soit donner la compétence à une autorité nouvellement créée, soit étendre les compétences d'un organe existant tel que la Cour européenne des Droits de l'Homme. Cette délégation est en faveur de la seconde option.

Le CAHDI a un échange de vues sur la recommandation de l'Assemblée parlementaire dans les limites du temps disponible et se concentre, conformément à son mandat et son

rôle au sein de la structure intergouvernementale du Conseil de l'Europe, sur ce qu'il comprend être les aspects de droit international public liés à la recommandation de l'Assemblée Parlementaire.

A titre liminaire, le CAHDI considère que la mise en oeuvre de la recommandation de l'Assemblée parlementaire modifierait la manière même dont le Conseil de l'Europe a fonctionné jusqu'à présent.

Le CAHDI ayant débattu de la question, conclut donc qu'il n'est pas possible de formuler un seul avis au nom du Comité dans son ensemble. Il décide à la place de fournir un résumé des arguments soumis par les délégations pour et contre la mise en oeuvre de la recommandation de l'Assemblée parlementaire.

Arguments pour

Depuis les années 60, trois recommandations de l'Assemblée parlementaire ainsi que le Rapport du Comité des Sages ont soutenu la recherche d'une solution à une telle situation. La Recommandation 1458 de l'Assemblée parlementaire fournit à présent le soutien politique des parlementaires pour avancer dans cette voie.

L'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe dispose que « tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit ». La prééminence du droit implique l'existence d'une juridiction à même de garantir l'interprétation uniforme du droit.

En ce qui concerne les conventions du Conseil de l'Europe, la création d'une telle autorité judiciaire générale garantirait une interprétation uniforme.

La Cour européenne des Droits de l'Homme pourrait assumer ces fonctions en raison de son prestige et de son autorité et du fait qu'elle applique régulièrement le droit international public. De plus, cette solution aurait un faible coût et un impact limité sur la charge de travail de la Cour.

Enfin, la mise en oeuvre de la Recommandation 1458 (2000) de l'Assemblée Parlementaire contribuerait à accroître la visibilité de l'Organisation dans son ensemble.

Arguments contre

Les conventions du Conseil de l'Europe sont très diverses dans leurs matières et sont autonomes tant au niveau de leurs parties contractantes que de leurs mécanismes de contrôle. Elles ne représentent donc pas un corps uniforme et cohérent de droit international. Certaines conventions prévoient des comités afin de considérer les questions nées de l'application de ces textes, y compris l'interprétation. Bien qu'ils ne soient pas de nature judiciaire, ces comités ont eu une action positive et ont apporté la flexibilité inhérente au système du droit international. D'autres conventions n'ont, intentionnellement, pas prévu un tel mécanisme de contrôle ou d'interprétation et relèvent du régime général du droit international. Les Etats peuvent être devenus parties à ces conventions précisément à cause de ce caractère, qui devrait être préservé. Dans le cas où l'établissement d'un mécanisme d'interprétation judiciaire relatif à une

convention donnée aurait été nécessaire, il aurait toujours été possible de conclure un protocole approprié à la Convention concernée.

La création d'une nouvelle autorité judiciaire générale requerrait des ressources importantes.

De plus, elle contribuerait encore à la prolifération des autorités judiciaires internationales et à la fragmentation du droit international, qui ne serait en rien souhaitable. Elle n'est pas justifiée dans la mesure où le Conseil de l'Europe dispose déjà d'une Convention pour le règlement pacifique des différends à laquelle les Etats peuvent devenir parties. De plus, la Cour internationale de Justice pourrait connaître des différends nés de l'application ou de l'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe.

L'attribution des nouvelles compétences à un organe existant comme la Cour européenne des Droits de l'Homme, poserait aussi des problèmes juridiques et pratiques. La Cour fait partie d'un système juridique ayant sa propre justification. Dans le cadre de son nouveau rôle, la Cour serait tenue de rendre des avis sur des thèmes variés, dont certains excèdent son domaine traditionnel d'expertise. En ce qui concerne la charge de travail, il n'est pas certain que l'attribution de nouvelles compétences à la Cour n'entraînerait pas une augmentation excessive de sa charge de travail, au détriment de l'efficacité dans l'exécution de ses tâches premières. Si d'ailleurs il n'impliquait qu'une augmentation mineure du travail, la question se poserait de l'utilité même de ce nouveau rôle.

En outre, il convient de noter que la Communauté européenne est partie à certaines conventions du Conseil de l'Europe. La création d'une autorité judiciaire générale pourrait créer un conflit de compétences avec la Cour de Justice des Communautés européennes à cet égard.

Enfin, référence est faite au paragraphe 9, i) de la recommandation de l'Assemblée parlementaire qui prévoit que l'autorité judiciaire générale puisse émettre des avis contraignants sur l'interprétation et l'application des conventions du Conseil de l'Europe, à la demande d'un ou de plusieurs Etats membres. Cependant, il n'est pas précisé si cet ou ces Etats doivent être parties à la convention concernée, ce qui soulève des questions délicates.

Conclusion

Le CAHDI conclut qu'à l'heure actuelle, il y a une trop grande réticence de la part d'un nombre significatif d'Etats à poursuivre la mise en œuvre de la recommandation de l'Assemblée parlementaire sous quelque forme que ce soit. Le CAHDI suggère donc de reprendre l'examen de cette question à l'avenir, lorsque les conditions appropriées seront réunies.

Par ailleurs, le CAHDI, inspiré par la proposition de la République tchèque et la recommandation de l'Assemblée parlementaire, suggère que la question de l'interprétation soit examinée lors de la conclusion de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe, et que des mécanismes d'interprétation soient prévus lorsque cela est adéquat.