

OBSERVATIONS DU COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (CAHDI) SUR L'AVANT-PROJET DE RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL SUR LE PASSAGE EN REVUE DES CONVENTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE

1. Dans le cadre de la réforme générale de l'Organisation, le Conseil de l'Europe analyse actuellement la pertinence de ses conventions avec pour objectif la mise en place de mesures de suivi notamment pour « *accroître la visibilité et le nombre des parties* ». A cette fin, le Secrétaire Général a préparé un avant-projet de rapport sur le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe (SG/Inf(2011)21rev).

2. Ainsi que cela était prévu dans le Schéma du Secrétaire général (SG/Inf(2011)2 FINAL), l'avant-projet de rapport a fait l'objet d'un échange de vues lors de la 42^{ème} réunion du CAHDI. A l'issue du débat, le CAHDI a transmis au Secrétaire Général le résultat de ses discussions (CAHDI(2011)MISC 4 rev) aux termes desquelles il a souligné l'importance et l'opportunité de l'exercice du passage en revue des conventions mais indiqué qu'il lui fallait plus de temps pour procéder à une analyse approfondie de l'avant-projet. Le Secrétaire Général a ainsi suggéré au Comité des Ministres de donner au CAHDI le temps nécessaire pour préparer une analyse juridique détaillée du document (communication du Secrétaire Général du 28 septembre 2011).

3. Lors de sa 43^{ème} réunion, le CAHDI a tenu un échange de vues sur l'avant-projet de rapport sur le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe et a adopté les présentes observations.

4. A titre liminaire, le CAHDI réaffirme l'importance et l'utilité du passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe et salue le travail fourni par le Secrétariat général pour l'élaboration de cet avant-projet. L'objectif principal de ce processus est d'améliorer l'efficacité et de renforcer l'impact des conventions du Conseil de l'Europe. Cet exercice de longue haleine est particulièrement délicat dès lors qu'il touche à des domaines de compétence propre aux Etats, notamment s'agissant de la ratification, de la modification ou de la dénonciation des conventions, ou encore de la formulation des réserves. L'avant-projet ne manque pas d'ailleurs de souligner, à plusieurs reprises, le rôle prépondérant des Etats.

Observations générales

5. Le Comité rappelle que le Conseil de l'Europe est une organisation internationale à vocation régionale 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* » (article 1er du Statut). Les principes posés dans les conventions du Conseil de l'Europe visent à définir le niveau d'exigence auxquels doivent satisfaire ses Etats Membres dans les domaines qui sont au cœur des valeurs de l'Organisation. La participation des Etats non-Membres aux conventions du Conseil de l'Europe est possible. Les textes applicables confèrent toutefois à ces derniers un statut différent de celui des Etats Membres.

6. Dès lors, le CAHDI estime que, bien que la question soit importante, l'avant-projet devrait faire prévaloir l'examen de la participation des Etats membres sur celle des Etats non membres. Il est en particulier fait référence au critère de la « ratification par des Etats non-membres » pour déterminer les conventions appartenant au Groupe n° 1 « Conventions clés » ou à la section qui leur est dédiée au sein du Chapitre 3 relatif aux « Questions connexes ».

7. De plus, le CAHDI est d'avis que l'avant-projet a tendance à placer dans une position équivalente, par rapport aux conventions du Conseil de l'Europe, les Etats non membres du Conseil de l'Europe, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part. Tous les Etats membres de l'Union européenne partagent les valeurs du Conseil de l'Europe dont ils sont tous des Etats membres. Les Etats non membres du Conseil de l'Europe peuvent également partager ces valeurs. En outre, la question du risque potentiel de créer de « clivages juridiques » entre les Etats membres de l'Union européenne et les autres Etats parties aux conventions du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne a été évoquée.

8. Par ailleurs, plusieurs propositions mentionnées dans l'avant-projet de rapport mériteraient d'être affinées car elles pourraient avoir pour conséquence de remettre en cause l'équilibre existant entre, d'une part, les Etats qui sont parties aux conventions et, d'autre part, le Conseil de l'Europe. Le CAHDI estime nécessaire que l'avant-projet précise bien que l'Organisation ne peut se voir conférer un rôle autre que celui qui lui est accordé par son Statut et au cas par cas dans les conventions.

Classification des conventions du Conseil de l'Europe

9. Le CAHDI souligne l'importance de retenir des critères objectifs pour évaluer la pertinence des conventions du Conseil de l'Europe. Ainsi, certains critères, difficiles à évaluer, devraient être supprimés, comme par exemple ceux relatifs au « rôle de modèle pour des réformes législatives », à « la mise en œuvre effective » ou encore « la valeur ajoutée sur la scène internationale ».

10. Le Comité relève certaines incohérences dans la classification qui a été faite dans l'avant-projet. Ainsi, s'agissant de l'examen des protocoles additionnels, il pourrait être utile de s'interroger sur la question de savoir s'il est pertinent de les classer dans le même groupe que la convention qu'ils ont pour objet de compléter ou d'amender. En conséquence, le lien entre une convention et ses protocoles additionnels devrait être également pris en considération lors de l'inclusion d'une convention ou d'un protocole dans un groupe donné.

11. Il conviendrait en outre que l'avant-projet ne dresse pas, à ce stade de l'exercice, une liste exhaustive des conventions appartenant à chacun des groupes mais se contente de donner quelques exemples sur lesquels il y a un consensus. Il appartiendra aux différents comités directeurs de se prononcer, au cas par cas, sur la classification des conventions dans les différents groupes et d'établir des listes les plus complètes possibles. Le résultat de la classification par les Comités directeurs devrait être examiné à un stade ultérieur. Le CAHDI se tiendra alors à la disposition du Comité des Ministres pour des observations additionnelles.

12. La catégorisation des conventions retenue dans l'avant-projet peut paraître artificielle et la frontière est parfois tenue entre les groupes.

13. Il existe notamment des doutes quant à la pertinence de la distinction entre « conventions clés » et « conventions actives ». Dès lors, les deux catégories pourraient être fusionnées sous le nom de « conventions largement ratifiées et considérées comme clés ». Seraient incluses dans ce groupe, des conventions dites « emblématiques » qui répondraient à la fois au critère de la « ratification par 40 Etats membres ou plus » et, cumulativement, à celui de l'« identification en tant que convention appartenant à un des domaines au cœur des valeurs de l'organisation » ou « conventions considérées comme importantes par les comités directeurs ».

14. De même, la frontière entre le groupe n° 2 « conventions actives » ou le groupe n° 3 « conventions peu ratifiées ou peu appliquées » n'est pas claire. En l'état, la ratification d'une convention par un petit nombre d'Etats peut conduire à sa classification dans l'un ou l'autre de ces deux groupes. A cet égard, le deuxième groupe pourrait être consacré aux « conventions encore peu ratifiées mais considérées comme clés ». Le risque de confusion pourrait ainsi être couvert par la nouvelle dénomination de ce groupe.

15. Dès lors, le CAHDI suggère, à titre indicatif, la classification suivante des conventions du Conseil de l'Europe :

- Groupe n° 1 : les « conventions largement ratifiées et considérées comme clés » ;
- Groupe n° 2 : les « conventions encore peu ratifiées mais considérées comme clés » ;
- Groupe n° 3 : les « autres conventions actives » ;
- Groupe n° 4 : les « conventions inactives ».

16. Le CAHDI estime que la catégorie des « conventions pour lesquelles une mise à jour ou une révision pourrait être envisagées » est une catégorie transversale qui peut viser des conventions appartenant aux groupes 1 à 4. En outre, là encore, il serait préférable de ne pas recourir à l'établissement d'une liste, même simplement indicative, telle qu'elle figure en annexe sous la dénomination groupe n° 5. Cette catégorie étant appelée à évoluer, la mention de quelques exemples, recueillant l'assentiment de tous, devrait être privilégiée.

Questions connexes

17. Le CAHDI estime que le chapitre 3 « Questions connexes » soulève des points importants. Il gagnerait à être synthétisé et intégré dans le chapitre 4 « Proposition du plan d'action pour les conventions du Conseil de l'Europe ». La « Proposition de plan d'action » doit constituer le point-clé de l'avant-projet de rapport.

18. S'agissant de la question de la participation des Etats non-membres à la vie d'une convention, une approche au cas par cas au moment de la négociation devrait être privilégiée.

19. Pour ce qui concerne le risque d'un éventuel conflit entre la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et le Statut du Conseil de l'Europe, le CAHDI considère qu'une telle question ne se pose pas. En effet, la Convention de Vienne, qui reflète sur de nombreux aspects les règles de droit coutumier applicables en matière de droit des traités, précise que le droit propre à une Organisation internationale peut justifier la mise en œuvre de règles dérogatoires (article 5).

20. S'agissant des réserves aux conventions, le CAHDI rappelle que l'intérêt d'inclure des dispositions spécifiques en matière de réserves devrait être examiné lors des négociations de chaque Convention, en fonction de son objet et de son but. Dès lors, le Comité n'estime pas souhaitable de faire état d'une position de principe quant à l'opportunité ou non des clauses limitant ou interdisant le droit de formuler des réserves. En outre, il relève que l'avant-projet ne mentionne pas le cas des conventions du Conseil de l'Europe n'autorisant pas la formulation de réserve.

Proposition de Plan d'action pour les conventions du Conseil de l'Europe

21. Le premier point du chapitre 4 relatif aux « mesures relatives à la promotion des conventions auprès des Etats membres » consacre la place des Etats Membres au cœur du processus du passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe. Les mesures proposées doivent effectivement être adressées en priorité aux Etats Membres de l'Organisation.

22. Le CAHDI s'interroge sur la pertinence de certaines des mesures proposées. Outre la question de l'impact sur le budget du Conseil de l'Europe et les contributions des Etats Membres, certaines mesures peuvent ne pas se révéler pertinentes pour parvenir à l'objectif poursuivi par l'exercice en cours :

- S'agissant des conséquences budgétaires, le CAHDI estime qu'il serait utile de réfléchir aux coûts induits par certaines des mesures proposées par l'avant-projet. La promotion des conventions à l'occasion d'événements d'ores et déjà programmés semble ainsi mieux correspondre à l'objectif poursuivi par le passage en revue que l'organisation spécifique de séminaires ou colloques de haut niveau qui auraient pour seul but la promotion d'une ou plusieurs conventions.

- S'agissant de la pertinence de certaines des mesures proposées, le CAHDI suggère d'envisager avec prudence une campagne de « sensibilisation des juges » européens ou nationaux qui pourrait porter atteinte aux principes d'indépendance des juges et à celui de la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, les « mesures relatives à l'amélioration de la gestion des conventions » semblent conférer à l'organisation un rôle qui dépasse ses compétences. Il appartient aux Etats lors de la négociation d'une convention de déterminer la manière dont cette convention devra être gérée et éventuellement décider de constituer un mécanisme de suivi lorsqu'ils l'estiment nécessaire.

23. Pour ce qui concerne les « mesures relatives aux conventions inactives », comme par exemple l'adoption d'une recommandation du Comité des Ministres invitant les Parties à procéder à la dénonciation d'une convention ou l'abrogation d'une convention par le Comité des Ministres, le CAHDI rappelle qu'il appartient aux parties de décider,

chacune pour ce qui la concerne, si elles souhaitent dénoncer une convention. Etant donné la complexité juridique de la dénonciation d'une convention, le CAHDI encourage l'examen d'approches différentes. A cet égard, le recours à une conférence des Parties constitue une mesure coûteuse qui pourrait s'avérer d'une efficacité limitée dès lors que la procédure de dénonciation n'est pas uniforme dans les 47 Etats Membres.