



COUNCIL  
OF EUROPE      CONSEIL  
DE L'EUROPE

Strasbourg, 28 février 2001

CAHDI (2001) Inf 1

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

**21e réunion**  
**Strasbourg, 6-7 mars 2001**

**DECISIONS DU COMITE DES MINISTRES**  
**CONCERNANT LE CAHDI**

- **20e réunion du CAHDI (Strasbourg, 12-13 septembre 2000)**
- **Avis de la Commission de Venise sur la création d'une autorité judiciaire générale**
- **Politique d'information du Conseil de l'Europe**

Note du Secrétariat préparée par  
la Direction Générale des Affaires Juridiques

**20<sup>E</sup> REUNION DU CAHDI (STRASBOURG, 12-13 SEPTEMBRE 2000)**

742<sup>e</sup> réunion – 15 février 2001

*Point 10.1*

**Comité *ad hoc* des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)**  
**Rapport abrégé de la 20<sup>e</sup> réunion, Strasbourg, 12-13 septembre 2000**  
(CM(2000)184 et corrigendum)

*Décisions*

Les Délégués

1. prennent note de l'avis du CAHDI sur la Recommandation 1458 (2000) de l'Assemblée parlementaire vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale ;
2. approuvent [le mandat spécifique du CAHDI pour 2001-2002](#), tel qu'il figure à l'Annexe 8 du présent volume de Décisions ;
3. prennent note du rapport du CAHDI dans son ensemble (CM(2000)184 et corrigendum).

**AVIS DE LA COMMISSION DE VENISE SUR LA CREATION D'UNE AUTORITE  
JUDICIAIRE GENERALE**

*742<sup>e</sup> réunion – 15 février 2001*

*Point 10.2b*

**Commission de Venise**

**b. Avis de la Commission de Venise sur la Recommandation 1458 (2000) de  
l'Assemblée parlementaire  
vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création  
d'une autorité judiciaire générale**

(CM(2001)17)

*Décision*

Les Délégués prennent note de l'avis de la Commission de Venise sur la Recommandation 1458(2000) de l'Assemblée parlementaire vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale.

**CM(2001)17** (Restricted) 10 janvier 2001

---

742 Réunion, 15 février 2001  
10 Questions juridiques

10.1 b) La création d'une autorité judiciaire générale  
Avis adopté par la Commission de Venise lors de sa 45e réunion plénière (Venise, 15-16 décembre 2000)

### **Introduction**

Lors de sa 707<sup>e</sup> réunion (26 avril 2000), le Comité des Ministres a communiqué pour avis à la Commission de Venise la Recommandation 1458 (2000), intitulée : Vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale.

Cette recommandation s'inscrit dans le cadre d'une réflexion engagée il y a quelques années déjà. Suite au 2<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, la République tchèque a formulé une proposition d'autorité judiciaire générale. Ensuite, M. Schwimmer, alors membre de l'Assemblée parlementaire, a déposé, avec plusieurs de ses collègues, une proposition aux fins de recommander au Comité des Ministres la mise en place d'un tel organe juridictionnel. C'est à la suite de cette proposition que l'Assemblée parlementaire a adopté la recommandation en cause.

Par ailleurs, le Comité des Sages, dans son rapport final au Comité des Ministres (CM (98) 178), a suggéré que la Commission de Venise puisse être consultée par le Comité des Ministres sur l'interprétation des conventions et autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe dépourvus de mécanismes propres d'interprétation.

Le présent document définira d'abord le concept d'autorité judiciaire générale (I), puis examinera les questions principales qui se poseraient en cas de création d'une telle autorité : le choix de l'organe compétent (II), son pouvoir de décision et ses modalités de saisine (III), la portée *ratione materiae* de sa compétence (IV).

La Commission de Venise ne prendra pas position sur l'opportunité de la création d'une autorité judiciaire générale. Elle relèvera simplement ce qui suit : la création d'un mécanisme souple ayant des chances sérieuses de voir le jour peut être considérée comme souhaitable, même si elle n'est pas absolument nécessaire, en ce sens que les conventions du Conseil de l'Europe ont jusqu'à présent été appliquées même en l'absence d'un tel mécanisme - qui n'existe d'ailleurs pas non plus dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé ou des Conventions de la Croix-Rouge. En outre, la Commission examinera l'alternative à la création d'une autorité judiciaire générale que constituerait un recours systématique à ses propres compétences d'interprétation des conventions (V).

## I. Une autorité judiciaire générale ? Principe et portée du choix

En premier lieu, il convient de souligner l'utilité de l'existence d'un mécanisme général d'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe. Ce mécanisme doit être clairement distingué des mécanismes de suivi prévus par un certain nombre de conventions (cf. la distinction entre les points 3 et 4 de la Recommandation 1458 (2000) et l'exposé des motifs de M. Svoboda (Doc. 8662, point II.D.1, p. 8).

Cela ne préjuge pas de la *nature* de l'organe chargé de l'interprétation des conventions, ni de ses *compétences*. En d'autres termes, deux questions se posent :

- Faut-il une *autorité judiciaire*, ou un organe non judiciaire est-il plus approprié ?
- Si le choix d'une autorité judiciaire est retenu, cette autorité doit-elle pouvoir se prononcer sur un nombre limité de conventions ou sur un grand nombre d'entre elles ? Doit-il donc s'agir d'une autorité judiciaire *générale* ?

1. La Recommandation 1458 (2000) préconise de créer une autorité *judiciaire* générale. D'après l'exposé des motifs, il pourrait s'agir soit de la Cour européenne des droits de l'homme, soit d'un organe nouveau. Dans les deux cas, la mise en place d'une véritable autorité judiciaire, c'est-à-dire d'un organe doté de pouvoirs contraignants, est visée. Le caractère obligatoire des décisions de cet organe faciliterait grandement une application uniforme des conventions. Par contre, une autorité judiciaire générale n'est pas concevable sans l'adoption de textes conventionnels nouveaux ou la révision des textes existants.

2. La recommandation, tout en traitant d'une autorité judiciaire générale, n'impose pas que le mécanisme ait un caractère général dès le début; il serait possible de commencer "d'abord par les conventions qu'il reste à conclure et par un nombre choisi de conventions qui existent" (point 9). Cependant, à plus long terme, l'autorité devrait être compétente pour la plupart des conventions du Conseil de l'Europe, faute de quoi elle n'aurait pas un véritable caractère général (cf. le dernier paragraphe des conclusions de l'exposé des motifs).

3. Il sera revenu plus en détail par la suite (point IV) sur l'étendue des compétences à attribuer à l'autorité judiciaire générale. Il faut néanmoins être conscient que la création d'une autorité judiciaire nécessite un *lourd processus* dans les deux cas de figure suivants :

- Une extension progressive de la juridiction de cette autorité, au cas par cas, à l'une ou l'autre convention, nécessiterait de nombreuses révisions conventionnelles successives.
- L'adoption d'un mécanisme s'appliquant à un nombre étendu de conventions permettrait par contre de n'adopter qu'un seul texte conventionnel, mais il est à craindre que les Etats ne manifestent des réticences à le ratifier, ce qui retarderait son entrée en vigueur. L'exigence d'une ratification par tous les Etats membres risquerait de retarder le processus de nombreuses années. A titre intérimaire, l'autorité judiciaire générale pourrait être compétente pour les seuls Etats qui auraient ratifié le nouveau texte.
- Un troisième cas de figure, à savoir l'introduction de la compétence de l'autorité judiciaire "générale" uniquement pour de nouvelles conventions,

présenterait l'avantage de ne pas augmenter le nombre de traités nouveaux à adopter. Il présenterait l'inconvénient majeur de ne pas répondre à un besoin déjà existant.

La suite de cet avis partira de l'idée qu'un choix est fait en faveur d'une autorité judiciaire générale et examinera les options possibles. Ensuite sera examiné le cas où il serait renoncé à une autorité judiciaire générale dotée de pouvoirs contraignants, en faveur d'une compétence consultative de la Commission de Venise.

## **II. L'organe compétent pour exercer l'autorité judiciaire générale**

La Recommandation 1458 (2000) ne désigne pas l'organe qui devrait exercer l'autorité judiciaire générale. En revanche, l'exposé des motifs conclut (point II.G) que deux solutions sont envisageables : soit confier la compétence d'exercer l'autorité judiciaire générale à la Cour européenne des Droits de l'Homme, soit créer un organe nouveau. Il n'opère pas de choix en faveur de l'une ou l'autre de ces solutions.

1. La Commission de Venise estime que l'attribution à la *Cour européenne des Droits de l'Homme* du rôle d'autorité judiciaire générale pourrait présenter des avantages, compte tenu de l'expérience judiciaire de cette institution. Toutefois, il appartient à la Cour de se prononcer à ce sujet : comme l'indique l'exposé des motifs (point II.F), il conviendrait que celle-ci soit disposée à remplir cette fonction; le Comité des Ministres a saisi la Cour de la question. La Commission de Venise souligne encore que l'octroi de nouvelles compétences à la Cour ne doit pas être un obstacle à l'exercice par la Cour de ses fonctions, et notamment ne doit pas l'empêcher de se prononcer dans un délai raisonnable. Dès lors que le Président de la Cour a attiré l'attention des organes du Conseil de l'Europe sur les difficultés grandissantes à cet égard, toute charge supplémentaire exigerait que soient disponibles les ressources nécessaires en personnel et en matériel. L'attribution de nouvelles compétences à la Cour, en permettant à une même instance d'interpréter les conventions, qu'elles ressortent ou non du domaine des droits de l'homme, conduirait à une approche plus systématique de l'application des conventions du Conseil de l'Europe.

2. La création d'une *nouvelle autorité judiciaire spécialisée* offrirait l'avantage que cet organe serait exclusivement compétent pour l'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe. Toutefois, cela n'impliquerait pas la création d'une instance permanente. L'étendue de l'activité d'un tel organe devrait en effet dépendre de l'étendue de ses compétences - des conventions pour lesquelles elle serait compétente - aussi bien que de ses modalités de saisine. Le nombre d'affaires soumises à cette autorité devrait être restreint, du moins si l'autorité judiciaire générale n'est compétente que pour un nombre limité de conventions, ou si elle ne peut pas être saisie par les tribunaux nationaux. Cette solution présenterait l'inconvénient que des organes différents seraient appelés à interpréter les conventions du Conseil de l'Europe. Toutefois, si l'autorité judiciaire spécialisée prenait en considération la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et si une procédure de coordination entre les deux instances était appliquée, cet inconvénient pourrait être surmonté dans une large mesure. Une telle instance judiciaire spécialisée serait par exemple composée de sept ou neuf juges travaillant à temps partiel. Ils pourraient être choisis parmi les magistrats nationaux ou les professeurs, spécialistes du droit international public. Ces juges pourraient être désignés par le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

### III. Le pouvoir de décision et les modalités de saisine

La Recommandation 1458 (2000) prévoit que des compétences de trois types pourraient être attribuées à l'autorité judiciaire générale :

"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."

Dès lors, deux questions se posent : d'une part, les avis de l'autorité judiciaire générale doivent-ils être toujours contraignants; d'autre part, quelles sont les instances compétentes pour la saisir ?

#### A. Le pouvoir de décision

La proposition de l'Assemblée parlementaire laisse ouverte la question de savoir si les avis juridiques de l'autorité judiciaire générale seraient contraignants ou non.

La Commission estime que, si un choix est opéré en faveur de la création d'un nouvel organe judiciaire, celui-ci doit pouvoir adopter des *actes contraignants*. Au contraire, s'il est prévu que seuls des avis consultatifs seront rendus, il convient de renoncer à la création d'une nouvelle autorité judiciaire générale pour deux raisons au moins. En premier lieu, il est difficilement concevable qu'une autorité puisse vraiment être qualifiée de "judiciaire" si elle n'a que des pouvoirs consultatifs. En deuxième lieu et surtout, la création d'une autorité judiciaire générale impliquerait, comme déjà indiqué, l'adoption ou la révision de textes conventionnels.

S'il est décidé que l'autorité judiciaire générale rendra à la fois des arrêts et des avis consultatifs, la nature de l'acte adopté (arrêt ou avis consultatif) devrait dépendre de l'autorité de saisine. De manière analogue au système de la Cour internationale de Justice (et de la Cour européenne des Droits de l'Homme en dehors des requêtes individuelles), des arrêts pourraient être rendus en cas de saisine par un Etat et des avis consultatifs en cas de saisine par un organe statutaire. En outre, une saisine éventuelle par des organes judiciaires nationaux devrait conduire à une décision obligatoire, ce qui irait dans le sens de la recommandation de l'Assemblée. La Commission estime par contre qu'il ne serait pas judicieux que la compétence de l'autorité soit obligatoire pour certaines conventions et non pour d'autres.

Dans le cas où la Cour européenne des droits de l'homme serait transformée en autorité judiciaire générale, il serait tout à fait concevable qu'elle exerce une compétence consultative. La combinaison de la compétence de rendre à la fois des arrêts et des avis consultatifs ne serait pas une innovation dans le domaine des tribunaux internationaux.

- La Cour européenne des droits de l'homme possède à la fois la compétence d'adopter des arrêts obligatoires (article 46 CEDH) et des avis

consultatifs (article 47 CEDH). Cette dernière compétence n'a cependant qu'une portée tout à fait accessoire; en outre, elle ne résulte pas d'un recours individuel ou étatique comme la compétence ordinaire de la Cour, mais d'une saisine par le Comité des Ministres.

- La Cour des Communautés prononce également avant tout des arrêts. Toutefois, à la demande de la Commission, du Conseil ou d'un Etat membre, elle rend des avis en matière de compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du traité de Rome; ces avis ont un caractère contraignant (article 300.6 du traité de Rome).

- La part des avis consultatifs est beaucoup plus importante dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice. Cependant, là encore, les organes compétents pour la saisine sont différents pour les arrêts exécutoires et pour les avis consultatifs (voir les articles 34 ss - notamment 59 - du Statut de la Cour d'une part, 65 ss d'autre part) : les Etats peuvent saisir la Cour en vue d'un arrêt, tandis que les avis consultatifs sont demandés par l'Assemblée Générale, le Conseil de sécurité, d'autres organes de l'ONU ou des institutions spécialisées (article 96 de la Charte des Nations Unies).

Toutefois, si la Cour européenne des droits de l'homme, en sa qualité d'organe judiciaire, devait acquérir une compétence dans un nouveau domaine, il conviendrait qu'elle puisse rendre des arrêts obligatoires et non pas seulement des avis consultatifs.

## **B. Les organes compétents en matière de saisine : incidences pratiques**

Deux types de saisine sont proposés : d'une part, la saisine par des organes politiques, soit de la part des organes du Conseil de l'Europe, soit de la part des Etats membres (points i. et ii.); d'autre part, la saisine par des organes judiciaires internes (point iii).

De toute manière, des innovations importantes seraient apportées, surtout si des pouvoirs contraignants sont attribués à l'autorité judiciaire générale.

1. Si l'on s'en tient à la *saisine par des organes politiques*, il est probable que celle-ci n'ait lieu que rarement, comme le montre le caractère exceptionnel des demandes d'avis interprétatifs adressées au Conseiller juridique sur des conventions. Les Etats, notamment, pourraient hésiter à saisir une telle autorité de cas pendants devant des instances nationales ou de divergences d'interprétation avec d'autres Etats. Sur ce dernier point, il convient de citer les conclusions de l'exposé des motifs, selon lesquelles, dans le droit existant :

- "les modes juridictionnels de règlement sont purement virtuels et n'ont jamais été utilisés";
- "l'arbitrage reste également hypothétique" (point II.D.4, p. 13).

Il est probable que, même si les possibilités théoriques de saisine par un organe politique deviennent plus nombreuses en cas de création d'une autorité judiciaire générale, les cas effectifs de saisine restent rares. L'importance pratique du mécanisme sera alors limitée.

2. Si des juridictions étaient autorisées à saisir l'autorité judiciaire générale, celle-ci devrait traiter un nombre plus important d'affaires. Ainsi, le mécanisme de renvoi préjudiciel mis en place par le traité de Rome de 1957 à son article 177 -

devenu l'article 234 après le traité d'Amsterdam - a connu un très grand succès, même en dehors des cas de renvoi obligatoire. Cependant, la situation est bien différente dans une communauté supranationale et dans une organisation internationale telle que le Conseil de l'Europe, aussi bien en ce qui concerne le nombre de textes pouvant faire l'objet d'un renvoi devant une autorité judiciaire que le nombre de leurs cas d'application. L'introduction d'un renvoi préjudiciel obligatoire (cf. l'article 234.1 du traité de Rome) ne saurait être considérée comme propre aux communautés supranationales et pourrait faire l'objet d'une déclaration facultative de la part des Etats. L'article 3 du Projet d'accord européen sur la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour émettre des avis consultatifs relatifs à l'interprétation des traités européens prévoit d'ailleurs que les juridictions nationales de dernière instance auraient l'obligation de saisir la Cour européenne pour avis consultatif avant de rendre une décision qui s'écarterait d'une interprétation donnée à cette question par une juridiction supérieure, compte tenu de la difficulté pour une juridiction nationale de prendre en considération la jurisprudence des tribunaux étrangers. Les conditions de renvoi obligatoire, qui impliquent une obligation des tribunaux de tenir compte de la jurisprudence des organes judiciaires des autres Etats, mériteraient néanmoins d'être revues.

#### **IV. La portée *ratione materiae* de la compétence de l'autorité judiciaire générale**

La recommandation de l'Assemblée parlementaire laisse ouverte la question de la portée *ratione materiae* de la compétence de l'autorité judiciaire générale; elle ne définit pas les conventions sur lesquelles elle pourrait se prononcer. Au point 9, elle indique simplement qu'il faudrait commencer par les conventions qui restent à conclure et par un nombre choisi de conventions qui existent.

L'adoption d'un nouveau mécanisme judiciaire pour un nombre limité de conventions pourrait être envisagée à titre expérimental, mais la perspective de sa généralisation ne devrait pas être perdue de vue (cf. le dernier paragraphe des conclusions de l'exposé des motifs). Dès lors que le besoin d'une telle autorité a été identifié, elle doit réellement avoir un caractère général, plutôt que de constituer un nouveau mécanisme parmi beaucoup d'autres. La préférence de la Commission va dès lors à l'octroi de compétences *générales* à l'autorité judiciaire *générale*.

Une telle autorité judiciaire générale, si elle est distincte de la Cour européenne des droits de l'homme, ne serait évidemment pas compétente pour la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles. Elle ne devrait pas l'être non plus pour la Charte sociale européenne (STE 35), qui est la seule convention du Conseil de l'Europe à prévoir un contrôle systématique à intervalles réguliers des engagements pris par les Etats parties, et dont le Protocole additionnel (STE 158) autorise les réclamations collectives en cas d'allégation de violation de la Charte (cf. l'exposé des motifs, point II.D.1, p. 9).

Hormis les textes relatifs aux droits de l'homme, ce sont les conventions dans le *domaine pénal*, et en particulier la Convention européenne d'extradition (STE n° 24) et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale qui, parmi les textes conventionnels du Conseil de l'Europe, donnent lieu au plus grand nombre de décisions judiciaires. Elles pourraient relever de la compétence de l'autorité judiciaire générale; une autre solution, proposée par la Direction des Affaires juridiques, consisterait à établir dans ce domaine un dispositif souple pour le règlement des différends et éventuellement un tribunal pénal européen non permanent (document GR-J (99) 12, point 21). Toutefois, la Commission de Venise est d'avis que le système de contrôle du Conseil de l'Europe et le pouvoir

d'interpréter ses traités ne devraient pas devenir trop complexes et que de nouvelles fonctions de contrôle devraient relever de la Cour européenne des droits de l'homme ou d'une autorité judiciaire générale.

Une fois exclus les droits de l'homme, la charge d'une autorité judiciaire générale compétente pour toutes les autres conventions devrait être limitée. Il paraît dès lors opportun qu'elle puisse se prononcer sur des conventions qui connaissent déjà un mécanisme de suivi (cf. l'exposé des motifs, point II.D.1, p. 8, et la référence à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE 148) et au Code européen de sécurité sociale (STE 48), ainsi que le point II.D.4, pp. 11-13). Lorsqu'il existe déjà des procédures de règlement des différends, judiciaires ou d'arbitrage (voir l'exposé des motifs, points II.D.2-3, pp. 9-11), la solution la plus simple du point de vue logique serait de les transférer à l'autorité judiciaire générale ; du point de vue juridique et politique toutefois, cela serait par contre plus compliqué. A vrai dire, le fait qu'il n'ait pratiquement pas été fait recours à de telles procédures jusqu'à présent limite la portée du choix de l'instance compétente, car les cas de saisine seront rares de toute manière. Par ailleurs, la saisine de l'autorité judiciaire générale par les organes statutaires ou les tribunaux nationaux pourrait être prévue dans le champ d'application des conventions qui connaissent déjà une procédure de règlement des différends à la demande des Etats.

#### V. Une alternative : l'interprétation des conventions par la Commission de Venise

S'il n'était pas donné suite à la proposition de création d'une autorité judiciaire générale, mais que seuls des avis dépourvus de caractère contraignant étaient envisagés, la *Commission de Venise* pourrait se voir attribuer la compétence d'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe dépourvues de mécanismes propres d'interprétation. C'est ce qui a été proposé par le Comité des Sages dans son rapport final au Comité des Ministres (CM (98) 178, point 59). La Commission confirme sa disponibilité à émettre des avis non contraignants sur des textes conventionnels. Si la Commission n'est pas un organe judiciaire et ne peut rendre des avis contraignants sur la base des textes existants, elle peut par contre rendre des avis non contraignants dans le cadre de ses compétences statutaires, en particulier à la demande des organes statutaires, le Secrétaire Général ou tout Etat membre du Conseil de l'Europe (article 2.2 du Statut de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit). De leur côté, les gouvernements des Etats ont aussi la possibilité de soumettre à la Commission des questions qui se posent ou se sont posées devant les instances nationales. D'ailleurs, le droit international est un domaine traditionnel d'activité de la Commission, et, à deux reprises, des Commissions de l'Assemblée parlementaire ont demandé de tels avis (avis sur les dispositions de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants (CDL-INF (96) 3) et avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des droits de l'homme en annexe à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire (CDL-INF (96) 4).

Une telle solution *présenterait l'avantage de ne pas impliquer de révision conventionnelle*, et de pouvoir être mise en place immédiatement, car elle constituerait une application systématique d'un mécanisme existant et non pas la création d'un nouveau mécanisme. Il est peu probable qu'elle entraîne un grand surcroît d'activité pour la Commission.

De manière pratique, la Commission pourrait désigner un nombre restreint de ses membres (par exemple sept) pour rendre des avis non contraignants sur l'interprétation des conventions. La désignation interviendrait pour une durée de

quatre ans. Au besoin, serait ajouté à ce groupe un membre de l'Etat d'où provient la demande d'avis consultatif, désigné comme membre ad hoc au cas où le membre de l'Etat considéré ne siège pas dans la sous-commission.

En résumé, les avis interprétatifs des conventions du Conseil de l'Europe, qui relèvent déjà de la compétence de la Commission de Venise, pourraient lui être attribués dans le cadre de ses compétences statutaires. Cette solution ne nécessiterait pas de modification conventionnelle mais ne permettrait pas l'adoption d'avis obligatoires.

## **Conclusion**

Dans la réflexion relative à l'autorité judiciaire générale, il convient de prendre en premier lieu en considération le besoin de disposer de mécanismes d'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe. Un choix doit ensuite être fait entre la voie judiciaire et la voie non judiciaire. La voie *judiciaire* permet l'adoption d'actes de caractère contraignant, mais ne pourra être utilisée qu'après l'adoption ou la révision de textes conventionnels. Le rôle de cette autorité - qu'il s'agisse de la Cour européenne des droits de l'homme ou d'un nouvel organe - dépendra des conventions pour lesquelles elle sera compétente et des organes qui pourront la saisir. En cas de création d'une autorité judiciaire générale, il conviendra de lui confier, du moins à terme, la compétence d'interpréter la plupart des conventions du Conseil de l'Europe. Le recours à une instance judiciaire apparaît ainsi, à long terme, comme le meilleur moyen de parvenir au but recherché, à savoir une interprétation des conventions présentant un caractère obligatoire.

Le recours à la Commission de Venise comme instance d'interprétation - *non judiciaire* - serait par contre possible dans le domaine de ses compétences sans modification conventionnelle. Un groupe restreint de membres, désigné par la Commission dans des conditions à définir, pourrait exercer la tâche d'interprétation des conventions.

## **POLITIQUE D'INFORMATION DU CONSEIL DE L'EUROPE**

*735<sup>e</sup> réunion – 20 décembre 2000*

*Point 1.5a*

### **Rapporteur sur la Politique d'information (RAP-INF)**

#### **a. Rapport sur la mise en œuvre de la Résolution Res(2000)2 sur la stratégie d'information du Conseil de l'Europe**

(Résolution Res(2000)2, RAP-INF(2000)3 révisé, 8, 9, 10, 11 et 14)

#### *Décisions*

Les Délégués

1. prennent note du rapport de leur Rapporteur sur la politique d'information, tel qu'il figure dans le document RAP-INF(2000)14 ;
2. dans ce contexte, prennent note avec satisfaction des initiatives et des actions entreprises depuis l'adoption de la Résolution Res(2000)2 sur la stratégie d'information du Conseil de l'Europe, et invitent leur Rapporteur sur la politique d'information à approfondir le dialogue et la coopération établis à ce sujet entre les quatre principales instances du Conseil de l'Europe afin de poursuivre, en coopération avec le Secrétaire Général, la mise en oeuvre active et effective de la Résolution Res(2000)2 ;
3. prennent note en particulier des actions entreprises par le Secrétariat du Comité des Ministres dans le cadre de la politique d'information du Comité des Ministres et des orientations proposées pour l'avenir, telles qu'elles figurent dans les documents RAP-INF(2000)3 révisé, 10 et 11, et encouragent le Secrétariat, en coopération avec la Présidence et avec le Rapporteur sur la politique d'information, à poursuivre son action dans le sens indiqué ;
4. prennent note de l'état actuel de la mise en oeuvre de la Résolution (1999)9 relative au statut des Bureaux d'information du Conseil de l'Europe, et renouvellent leur appel aux Etats membres concernés pour une mise en oeuvre pleine et entière de la Résolution (1999)9 le plus rapidement possible ;
5. notent que, suite à la décision de principe prise par le Secrétaire Général et à l'avis favorable des Etats membres constaté lors de la réunion du 8 décembre 2000 organisée sous l'égide du Rapporteur sur la politique d'information, la gazette officielle du Conseil de l'Europe cessera de paraître à compter de janvier 2001 ;
6. prennent note du rapport du Secrétariat sur l'application de la procédure d'octroi d'un accès au public des documents classifiés adoptée lors de leur 641<sup>e</sup> réunion (15 et 18 septembre 1998), tel qu'il figure dans le document RAP-INF(2000)9, et approuvent les mesures proposées à cet égard par leur Rapporteur sur la politique d'information dans le document RAP-INF(2000)8 ;
7. décident en conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, d'appliquer une nouvelle politique d'accès aux documents du Comité des Ministres, fondée sur les principes suivants:
  - i. les documents qui ne font pas l'objet d'une classification particulière sont publics ;
  - ii. les documents classés « diffusion restreinte » sont déclassifiés un an après leur

production ;

iii. les documents classés « confidentiel » sont déclassifiés dix ans après leur production ;

iv. les documents classés « secret » sont déclassifiés trente ans après leur production ;

8. décident d'appliquer cette politique pour l'ensemble de la documentation du Comité des Ministres, à l'exception de la documentation des réunions « droits de l'homme » et « monitoring » (pour lesquelles les règles actuelles continueront à s'appliquer jusqu'à ce que des décisions spécifiques aient été prises les concernant), sous réserve du respect des règles en vigueur en matière de protection des données à caractère personnel ;

9. décident, en application des principes définis dans les décisions 7 et 8 ci-dessus, de déclassifier, au 1<sup>er</sup> janvier 2001, tous les documents classés « confidentiels » antérieurs au 31 décembre 1990 et tous les documents classés « diffusion restreinte » antérieurs au 31 décembre 1999, à l'exception de ceux relatifs aux réunions « droits de l'homme » et « monitoring » ;

10. décident qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001 les rapports explicatifs, qui sont établis sous la responsabilité du Secrétariat pour permettre une meilleure compréhension des conventions et recommandations du Conseil de l'Europe, seront rendus publics en même temps que les conventions et les recommandations qu'ils accompagnent ;

11. invitent leur Rapporteur sur la politique d'information à poursuivre ses travaux pour étendre la politique d'accès aux documents définie ci-dessus à l'ensemble du Conseil de l'Europe, en vue de la définition d'une politique cohérente d'accès aux archives de l'Organisation fondée sur les principes définis dans la Recommandation (2000)13 sur une politique européenne en matière de communication des archives ;

12. décident de communiquer le rapport de leur Rapporteur sur la politique d'information, en même temps que les présentes décisions, à l'Assemblée parlementaire, à la Cour européenne des Droits de l'Homme, au Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, aux instances dirigeantes des accords partiels du Conseil de l'Europe et à l'ensemble des comités directeurs.

## Documents de rapporteurs

**RAP-INF(2000)14** (restricted) 15 décembre 2000

Rapporteur sur la Politique d'information (RAP-INF)

Rapport de l'Ambassadeur Warin, Rapporteur des Délégués des Ministres sur la politique d'information, à la 735<sup>e</sup> réunion des Délégués

Le présent rapport fait le bilan des travaux que j'ai menés, en tant que Rapporteur sur la politique d'information, depuis l'adoption par le Comité des Ministres de la Résolution (2000) 2 sur la stratégie d'information du Conseil de l'Europe, conformément au mandat qui m'a été donné le 11 avril 2000 par les Délégués de « maintenir les contacts appropriés (notamment avec l'Assemblée parlementaire, la Cour européenne des Droits de l'Homme et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe) et [de] poursuivre [mes] travaux, en coopération avec le Secrétaire Général, en vue de la mise en œuvre de la Résolution (2000) 2. »

Conformément au principe « travail individuel, décision collective » qui régit les activités des Rapporteurs, ces travaux ont été menés au cours des semaines et des mois écoulés en coopération avec les différents interlocuteurs compétents au sein du Secrétariat et les instances partenaires du Comité des Ministres à l'intérieur du Conseil de l'Europe, et en liaison avec la Présidence du Comité des Ministres, avant d'être soumis à la discussion collective des délégations au cours de la réunion du 8 décembre 2000. Il appartient maintenant aux Délégués, à la lumière des conclusions unanimement agréées le 8 décembre (voir ci-dessous), de prendre les décisions appropriées sur les différents points présentés dans ce rapport (cf. le projet de décisions figurant dans les notes sur l'ordre du jour CM/Notes/735/1.5).

### **1. Mise en œuvre de la Résolution (2000) 2 sur la stratégie d'information du Conseil de l'Europe**

#### **a. La stratégie d'information du Conseil de l'Europe huit mois après l'adoption de la Résolution (2000) 2 : un premier bilan**

Le 11 avril 2000, le Comité des Ministres a adopté sa Résolution (2000)2 sur la stratégie d'information du Conseil de l'Europe. Cette Résolution définit les principes et les orientations d'une politique ambitieuse d'information, de communication et de relations publiques susceptible de renforcer la visibilité du Conseil de l'Europe et sa présence dans les Etats membres. Tout en confortant le Secrétaire Général dans son "rôle central dans le domaine de l'information et de la communication", le Comité des Ministres y encourage les quatre principales instances de l'Organisation (à savoir le Comité des Ministres lui-même, l'Assemblée parlementaire, la Cour européenne des Droits de l'Homme et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe) à développer une action propre dans le cadre général fixé par la Résolution, et met l'accent sur l'utilisation prioritaire des nouvelles technologies de l'information.

L'élan ainsi donné à une stratégie d'information renouvelée a été relayé dans le programme présenté par le nouveau Président du Comité des Ministres, à l'issue de la 107<sup>e</sup> Session du Comité des Ministres le 9 novembre 2000 : « *Dans sa Résolution (2000) 2, le Comité des Ministres a adopté les lignes directrices d'une stratégie globale d'information pour le Conseil de l'Europe, laquelle devrait permettre à l'Organisation d'exercer ses fonctions de manière plus crédible et transparente. Le Président dressera avec le Secrétariat le bilan de la mise*

*en œuvre des lignes directrices, s'agissant notamment du recours aux nouvelles technologies de l'information ».*

Huit mois après l'adoption de la Résolution (2000)2, et dans le contexte de la mise en œuvre des priorités de la Présidence lettone, la réunion du 8 décembre 2000 a permis d'effectuer un premier bilan des actions entreprises dans le contexte du suivi de la Résolution, au niveau :

- du Secrétaire Général, avec une présentation par le Directeur de la Communication et de la Recherche des objectifs et des moyens mis en place pour une stratégie renouvelée de communication et de relations publiques sous l'égide de la nouvelle Direction de la Communication et de la Recherche, suite aux réformes structurelles intervenues le 13 juillet 2000 ;
- du Comité des Ministres, avec une présentation par le Secrétaire du Comité des Ministres des actions entreprises notamment pour ce qui concerne le suivi du séminaire sur la diplomatie et les technologies de l'information (voir document RAP-INF(2000)10) et la mise en place progressive du nouveau Service d'Information du Comité des Ministres (voir document RAP-INF(2000)11), dans le cadre général de la politique d'information du Comité des Ministres (voir document RAP-INF(2000)3 révisé) ;
- de l'Assemblée parlementaire et de la Cour européenne des Droits de l'Homme, à la lumière des lignes directrices propres qu'elles ont adoptées dans le contexte de la Résolution (2000) 2 (voir documents RAP-INF(2000)7 et 1 addendum), ainsi que du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux, avec une présentation de leurs activités par des représentants de ces trois instances (au niveau du Secrétariat).

Des questions connexes, liées aux thèmes développés dans la Résolution(2000)2, ont également été abordées dans ce contexte, notamment la présence du Conseil de l'Europe dans les Etats membres et la mise en œuvre de la Résolution (1999)9 sur les bureaux d'information du Conseil de l'Europe (voir document CM/Inf(2000)65), ainsi que l'avenir de la gazette officielle du Conseil de l'Europe.

L'échange de vues a été très fructueux, grâce au caractère très substantiel des différentes interventions et à la participation très active des délégations présentes, qui témoigne de l'intérêt que les Etats membres du Conseil de l'Europe attachent aux efforts visant à renforcer la visibilité – et donc la crédibilité – de notre Organisation. Au nom du Groupe, j'en retiens les conclusions suivantes :

- le Groupe a fait une évaluation unanimement positive des premiers résultats obtenus dans le contexte de la mise en œuvre de la Résolution (2000)2. Il a salué en particulier l'effort de rationalisation des moyens et de mise en cohérence des actions réalisé à travers les synergies établies entre la nouvelle Direction de la Communication et de la Recherche et les unités d'information mises en place dans les quatre principales instances du Conseil de l'Europe. Il a exprimé son souhait que cet effort se poursuive, sur la base d'une stratégie plus détaillée prenant en compte la présence médiatique et politique du Conseil de l'Europe dans les différents Etats membres (qui varie considérablement selon les pays), ainsi que les responsabilités respectives de ses différentes instances et leur potentiel en terme de visibilité;
- à cet égard, le Groupe a pris note des informations qui lui ont été données sur les développements intervenus tant au niveau central (suite à la création de la Direction de la Communication et de la Recherche et la mise en place d'une coordination des sites Web du Conseil de l'Europe) qu'au niveau des différentes instances, avec la mise en place progressive de moyens et d'actions propres à celles-ci. Il a rappelé l'invitation faite au

Secrétaire Général d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique renouvelée de communication et de relations publiques tenant compte des principes définis par la Résolution (2000)2, et a encouragé le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe à suivre l'exemple du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et de la Cour européenne des Droits de l'Homme, en définissant les lignes directrices de l'action propre qu'il entend mener en matière d'information dans le cadre de la stratégie globale fixée par la Résolution (2000)2, compte tenu de ses capacités spécifiques et du public-cible qui est le sien;

- dans ce contexte, le Groupe a concentré son attention sur l'action menée par le Secrétariat du Comité des Ministres pour mettre en oeuvre la politique d'information du Comité des Ministres (voir document RAP-INF(2000)3 révisé), et lui a apporté un soutien sans réserve. Tout en relevant avec satisfaction que cette action a pu être mise en oeuvre grâce à la mobilisation maximale des ressources existantes et à l'action de coordination conduite par l'Unité d'information créée au sein du Secrétariat du Comité des Ministres, le Groupe a insisté sur l'importance de la nouvelle priorité que les Délégués, en adoptant la Résolution (2000)2, ont fixé au Conseil de l'Europe en général et au Comité des Ministres en particulier. Notant la nécessité d'un "renforcement qualitatif" de l'Unité d'information, le Groupe a demandé au Secrétaire du Comité des Ministres de veiller à ce que les moyens appropriés soient mis à sa disposition dans le cadre de l'organisation interne du Secrétariat (compte tenu des responsabilités respectives des différentes instances et services du Conseil de l'Europe) et à ce que l'information appropriée des Délégués soit assurée sur les besoins existants à cet égard, les décisions envisagées pour y faire face et leurs conséquences;

- dans cette optique, le Groupe a donné un appui tout particulier à la poursuite des efforts entrepris pour tirer le plus grand profit possible du potentiel offert par les nouvelles technologies de l'information, à travers le suivi du séminaire sur les technologies de l'information et la diplomatie multilatérale tenu à Strasbourg les 3-5 juillet 2000 et le développement du nouveau service d'information du Comité des Ministres. Il a marqué son plein accord sur les orientations proposées dans les documents RAP-INF(2000)10 et 11, en soulignant qu'une démarche ambitieuse s'impose dans ce domaine, compte tenu des améliorations considérables des méthodes de travail du Comité des Ministres et des gains potentiels de productivité qu'offre déjà - et offrira de plus en plus à l'avenir - l'utilisation des technologies de l'information. Le Groupe a donné son accord de principe à l'objectif "zéro papier", tout en précisant que cet objectif devra être mis en oeuvre très progressivement et ne portera pleinement ses fruits qu'à moyen voire à long termes : le développement des sites Web du Comité des Ministres - devenus des outils de travail quotidiens indispensables pour les Représentations permanentes et les capitales - devra en effet prendre en compte à la fois le potentiel offert par les technologies de l'information et les contraintes logistiques des délégations. A cet égard, le Groupe a accueilli avec satisfaction la disponibilité manifestée par le Service des Technologies de l'Information à apporter l'aide et le conseil nécessaires (y compris en matière de formation), et a noté avec un vif intérêt l'expérience pilote menée par la Représentation Permanente de Finlande, avec l'assistance du Secrétariat, en vue de la création de son propre site Web;

- le Groupe a également pris note des informations données par le Secrétaire du Comité des Ministres sur l'intégration en cours des sites Web du Comité des Ministres dans un nouvel environnement placé sous la double responsabilité du Service des Technologies de l'information et du Coordonnateur des sites Web du Conseil de l'Europe. Il a donné son accord pour que la migration définitive des sites Web du Comité des Ministres soit réalisée au cours du week-end du 16-17 décembre 2000, de manière à ce que l'accès des délégations aux sites se fasse à leur nouvelle adresse à partir du **lundi 18 décembre 2000** : ceci permettra de faire un point précis sur d'éventuels problèmes subsistants encore avant la fin de l'année et de démarrer l'année 2001 sur des bases solides et fiables;

- le Groupe s'est en outre penché sur la mise en oeuvre de la Résolution (1999)9 du Comité des Ministres relative au statut des bureaux d'information du Conseil de l'Europe. Il a relevé que l'appel contenu dans la Résolution (2000)2 à mettre en oeuvre cette décision du Comité des Ministres le plus rapidement possible avait été suivi d'effet puisque des bureaux d'information du Conseil de l'Europe existaient désormais - ou allaient exister encore avant la fin de l'année - dans cinq Etats membres (la Georgie, la Moldova, la République slovaque, la Slovénie et l'Ukraine), et a noté que des progrès avaient été enregistrés dans cette direction dans plusieurs autres pays. Il a renouvelé son appel aux Etats membres concernés de poursuivre les discussions avec le Secrétariat en vue de la mise en oeuvre complète de la Résolution (1999)9;

- le Groupe a enfin pris note de la confirmation par le Chef du Service de la Production des Documents et Publications (au nom du Secrétaire Général) de la décision de principe exprimée quelques mois plus tôt dans le document SG/Inf(2000)18 visant à supprimer la gazette officielle du Conseil de l'Europe, compte tenu de l'impossibilité de réunir les conditions qui avaient motivé sa création par le Comité des Ministres en septembre 1998. Le Groupe a approuvé cette décision et a convenu d'en faire rapport aux Délégués pour mise en oeuvre à partir de janvier 2001. Dans ce contexte, plusieurs délégations ont fait part de leur souhait de voir réexaminée la proposition de création d'une revue de réflexion du Conseil de l'Europe, et le Groupe a convenu qu'une réunion sera convoquée sur ce sujet au cours du 1er trimestre de l'année 2001.

#### **b. Accès aux documents du Comité des Ministres**

Outre les ambitions nouvelles fixées au Conseil de l'Europe en matière d'information et de communication, l'adoption de la Résolution (2000)2 a marqué une avancée conceptuelle majeure vers plus d'ouverture et de transparence, grâce à l'affirmation du principe selon lequel "la transparence est la règle et la confidentialité l'exception"<sup>1</sup>. Avant cette étape décisive, deux autres avancées importantes dans cette direction avaient été effectuées avec les décisions successives prises en matière de déclassification et d'accès aux documents, respectivement en novembre 1994 et en septembre 1998 (voir annexes des documents RAP-INF(2000)8 et 9).

Les décisions de 1998 prévoyaient explicitement que les mesures prises seraient révisées après une période d'application de deux ans, sur la base d'un rapport du Secrétariat sur le fonctionnement des nouvelles dispositions. Le document RAP-INF(2000)9 fait le point sur l'application de la procédure d'octroi d'un accès au public des documents classifiés au cours des deux ans écoulés. Il soulève un certain nombre de problèmes, qui sont soit spécifiquement liés aux règles actuelles d'accès aux documents du Comité des Ministres, soit de nature et de portée plus générales.

Pour répondre aux questions soulevées et aux problèmes rencontrés, il a été proposé d'appliquer une stratégie en deux étapes:

- la première étape consiste à simplifier et à rationaliser les règles actuelles de classification et d'accès aux documents du Comité des Ministres, qui varient considérablement selon la date de parution des documents (avant ou après 1994) ou la nature de ceux-ci (documents CM ou autres documents). Mes propositions à cet égard figurent en page 3 du document RAP-INF(2000)8<sup>2</sup>. Après discussion, et compte tenu des réponses apportées par le

<sup>1</sup> Ce principe implique notamment que tout document qui ne fait pas l'objet d'une classification particulière est public.

<sup>2</sup> Le Secrétariat a ajouté à mes propositions de décisions une mesure spécifique concernant la déclassification des rapports explicatifs des conventions et des recommandations. Ces documents, élaborés par le Secrétariat sous sa propre responsabilité, font actuellement l'objet de décisions spécifiques ad hoc visant à les rendre publics en même temps que la convention ou la recommandation qu'ils accompagnent. Etant donné que dans la

Secrétariat aux questions qui ont été posées<sup>3</sup>, le Groupe a apporté son soutien unanime à l'ensemble des propositions qui lui étaient soumises, et a convenu de les transmettre aux Délégués pour adoption ;

- la deuxième étape consiste à étudier la possibilité de généraliser ces dispositions à l'ensemble de l'Organisation, dans le contexte d'un examen de la politique suivie par le Conseil de l'Europe en matière de conservation et d'ouverture des archives et des moyens qui lui sont consacrés, examen qui sera mené sous mon égide au cours des mois à venir et qui pourrait conduire à l'adoption de nouvelles lignes directrices en matière d'accès aux archives pour l'ensemble du Conseil de l'Europe. Le Groupe a marqué son accord sur les pistes préliminaires tracées à cet égard en pages 4 et 5 du document RAP-INF(2000)8.

A la lumière des discussions qui ont eu lieu lors de la réunion, il a été convenu de faire rapport à la 735<sup>e</sup> réunion des Délégués (20 décembre 2000) pour que les décisions appropriées puissent être prises encore avant la fin de l'année 2000.

## **2. Recommandation 54 (1999) du CPLRE sur la société de l'information locale et régionale : projet de réponse du Comité des Ministres**

Lors de la réunion du 8 décembre 2000, le Groupe a enfin examiné un avant-projet de réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 54 (1999) du CPLRE, établi par le Secrétariat à la lumière des avis adoptés à ce sujet - à la demande du Comité des Ministres - par le CDCJ, le CDMM et le CDCC. Suite aux discussions tenues, un texte révisé a été approuvé par le Groupe (voir document RAP-INF(2000)12 révisé), qui a convenu de le transmettre à la 735<sup>e</sup> réunion des Délégués pour adoption.

---

période récente aucune opposition ne s'est jamais manifestée quant à leur déclassification, il est suggéré que celle-ci devienne automatique, comme l'est déjà la déclassification des conventions et des recommandations elles-mêmes.

<sup>3</sup> La question de la publication de listes de documents avant déclassification et de la possibilité pour les délégations de s'opposer à celle-ci a notamment été soulevée. Il a été convenu que dans la nouvelle politique d'accès aux documents du Comité des Ministres la déclassification sera automatique, dans le respect des règles proposées en page 3 du document RAP-INF(2000)8, mais que les délégations garderont la possibilité d'intervenir dans le processus normal de classification/déclassification d'un document pendant la période séparant la production de ce document de sa déclassification. Cette intervention devra porter sur un document spécifique, et la demande pourra avoir pour objet, soit de modifier la classification proposée par le Secrétariat (par exemple, changer un document « restreint » en « confidentiel »), soit de prolonger le délai normal de déclassification (par exemple, déclassifier à titre exceptionnel un document « restreint » au bout de deux ans au lieu du délai normal d'un an). De telles demandes seront acceptées de plein droit par le Secrétariat, étant donné la règle de l'unanimité qui prévaut pour la déclassification des documents du Comité des Ministres, sans toutefois que ceci puisse aboutir à un dépassement du délai maximal de 30 ans.