

Strasbourg, 11/03/10

CAHDI (2010) Inf 8

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

**39^e réunion
Strasbourg, 18-19 mars 2010**

**COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**RENFORCER L'EFFICACITE DU DROIT DES TRAITES DU CONSEIL DE L'EUROPE
RAPPORTEUR : M. John PRESCOTT**



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12175
26 février 2010

Renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe

Rapport
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. John PRESCOTT, Royaume-Uni, Groupe socialiste

Résumé

Le Conseil de l'Europe joue un rôle majeur dans la création de normes dans le domaine des droits de l'homme et dans le développement du droit international. L'acquis conventionnel paneuropéen développé par le Conseil de l'Europe marque les fondations d'une Europe sans clivages.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent renouveler leur engagement à l'égard de ce corpus normatif dont l'importance et l'indéniable valeur ajoutée sont rappelées dans le rapport.

Pour ce faire, le nombre de ratifications des traités - et notamment des traités les plus fondamentaux - doit augmenter. Par ailleurs, les traités existants doivent être réexaminés et, le cas échéant, mis à jour (voire même, dans les cas extrêmes, abrogés).

Le rapport s'interroge également sur le recours croissant aux clauses dites de déconnexion et invite le Comité des Ministres à encadrer strictement cette pratique.

Doc. 12175

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire souligne le rôle essentiel du Conseil de l'Europe dans l'élaboration de normes en matière de droits de l'homme ainsi que sa contribution au développement du droit international à travers ses traités. L'Assemblée se fait un devoir que ces normes soient pleinement mises en œuvre.
2. Les traités du Conseil de l'Europe incarnent des valeurs partagées au sein de l'Organisation et constituent un corpus normatif fondamental.
3. L'Assemblée, en sa qualité de moteur politique de l'Organisation, est à l'origine d'une grande partie de ces conventions et se félicite du succès du développement de cet acquis conventionnel européen.
4. L'Assemblée souligne que beaucoup de traités du Conseil de l'Europe traitent de questions pressantes et complètent les normes internationales existantes par des dispositions novatrices.
5. L'Assemblée se félicite que le Conseil de l'Europe ait ainsi mis en place les fondements d'un acquis européen innovant et cohérent, notamment dans ses domaines d'excellence que sont la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. Cet acquis conventionnel – qui couvre le continent européen – marque les fondations d'une Europe sans clivages.
6. Le droit des traités du Conseil de l'Europe se distingue notamment par des mécanismes indépendants, inhérents à certaines Conventions, de contrôle de la mise en œuvre de leurs dispositions; le plus abouti d'entre eux étant la Cour européenne des droits de l'homme. Le droit des traités du Conseil de l'Europe a, notamment grâce aux travaux de ces mécanismes de suivi, prouvé sa valeur ajoutée et son efficacité.
7. L'Assemblée regrette cependant que l'autorité du droit des traités du Conseil de l'Europe souffre de la trop faible participation de ses Etats membres à certains d'entre eux. Elle appelle tous les Etats membres à ratifier en priorité le «noyau dur» des traités de l'Organisation, notamment ceux qui sont assortis d'un mécanisme de suivi.
8. L'Assemblée constate également que certains traités sont dépassés, voire obsolètes, ou encore – pour une minorité d'entre eux – qu'ils ne sont jamais entrés en vigueur même plus de 20 ans après leur adoption.
9. Pour que le droit des traités du Conseil de l'Europe conserve toute sa pertinence et sa richesse, il est essentiel que les traités soient adaptés à la réalité de la société d'aujourd'hui.
10. L'Assemblée considère qu'il est indispensable d'entreprendre deux démarches pour renforcer l'efficacité et la mise en œuvre du droit des traités du Conseil de l'Europe. D'une part, il est nécessaire d'assurer une plus grande participation des Etats membres aux traités, c'est-à-dire un plus grand nombre de ratifications. D'autre part, il faut assurer la pertinence des traités du Conseil de l'Europe en les mettant à jour, en envisageant une procédure d'abrogation des traités manifestement obsolètes ainsi qu'une procédure de retrait des traités jamais entrés en vigueur un certain nombre d'années après leur adoption.
11. L'Assemblée appelle les Etats membres :
 - 11.1. à ratifier en priorité ce que l'Assemblée considère comme le «noyau dur» des traités du Conseil de l'Europe (voir annexe), avec le moins de réserves possibles;
 - 11.2. à retirer les réserves, les dérogations et les déclarations restrictives faites aux traités du Conseil de l'Europe, et notamment à la Convention européenne des droits de l'homme.
12. L'Assemblée invite les parlements nationaux:
 - 12.1. à charger leur gouvernement de leur soumettre, une fois par législature, un rapport sur leur politique de ratification des conventions du Conseil de l'Europe, comme c'est déjà le cas dans certains Etats membres;
 - 12.2. à charger leur commission des affaires étrangères ou européennes et, le cas échéant, celles des affaires juridiques et des droits de l'homme, de tenir des débats sur les activités du Conseil de l'Europe dans les domaines juridique et des droits de l'homme, et notamment sur la mise en œuvre des instruments juridiques correspondants;

12.3. à lui rendre compte régulièrement de l'état des procédures nationales en vue de la ratification des traités du Conseil de l'Europe et à lui expliquer, le cas échéant et dans un esprit de dialogue, les difficultés rencontrées.

Annexe à la Résolution ... (2010) – Le «noyau dur» des traités du Conseil de l'Europe

Droits de l'homme (y compris droits des minorités)

- Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales (STE n° 5)
 - Protocole n° 1 (STE n° 9 - respect de la propriété)
 - Protocole n° 4 (STE n° 46 - liberté de circulation, interdiction d'expulser un ressortissant et interdiction des expulsions collectives d'étrangers)
 - Protocole n° 6 (STE n° 114 - abolition de la peine de mort)
 - Protocole n° 7 (STE n° 117 - divers: loi sur l'immigration, loi pénale, égalité)
 - Protocole n° 12 (STE n° 177 - interdiction générale de toute forme de discrimination)
 - Protocole n° 13 (STE n° 187 - abolition de la peine de mort en toutes circonstances)
 - Protocole n° 14 (STE n° 194 - réforme de la Cour)
- Charte sociale européenne / Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 35 et STE n° 163)
 - Protocole additionnel à la Charte sociale européenne (STE n° 128 - ajout de droits)
 - Protocole d'amendement à la Charte sociale européenne (STE n° 142 - réforme du mécanisme de contrôle) (non encore entré en vigueur)
 - Protocole additionnel à la Charte sociale européenne (STE n° 158 - prévoyant un système de réclamations collectives)
- Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126) et ses protocoles d'amendements
- Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108)
- Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148)
- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157)
- Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197)
- Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201)

Coopération juridique en matière criminelle / lutte contre le terrorisme

- Convention européenne d'extradition (STE n° 24)
 - Protocole additionnel (STE n° 86 - interdiction d'extrader pour «infractions politiques» et rappel du principe *ne bis in idem*)
 - Deuxième Protocole additionnel (STE n° 98 - dispositions additionnelles)
- Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30)
 - Protocole additionnel (STE n° 99 - redéfinit les dispositions de la Convention)
 - Deuxième Protocole additionnel (STE n° 182 - criminalité transfrontalière et protection des données)
- Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 90)
 - Protocole d'amendement (STE n° 190 - limitant les exceptions aux dispositions du traité)

Doc. 12175

- Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)
 - Protocole additionnel (STE n° 191 - extension de la portée du texte à des personnes exerçant des fonctions quasi-judiciaires)
- Convention civile sur la corruption (STE n° 174)
- Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185)
 - Protocole additionnel (STE n° 189 - incrimination d'actes de nature raciste)
- Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196)
- Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198)

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire, rappelant sa Résolution ... (2010) sur « Renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe », considère que l'une des fonctions principales du Conseil de l'Europe est d'élaborer des normes en matière de droits de l'homme et d'Etat de droit constituant un acquis conventionnel européen cohérent. Par conséquent, l'Assemblée invite le Comité des Ministres:

1.1. à adopter un plan d'action visant à promouvoir la ratification rapide par tous les Etats membres du «noyau dur» des traités du Conseil de l'Europe tel que défini dans l'annexe à la résolution de l'Assemblée, avec le moins possible de réserves;

1.2. à demander instamment aux Etats membres de retirer les réserves, les dérogations et les déclarations restrictives faites aux traités du Conseil de l'Europe – et notamment à la Convention européenne des droits de l'homme – et à charger le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) d'intensifier ses travaux en cours sur cette question afin de réduire le recours à ce type de clauses;

1.3. à décider d'un programme d'action pour les nouvelles conventions à élaborer en priorité au cours des cinq prochaines années;

1.4. à charger le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), en étroite collaboration avec le Service du Conseil juridique et le Bureau des traités du Conseil de l'Europe, d'étudier les instruments juridiques contraignants relevant de leurs domaines de compétence respectifs en vue d'identifier:

1.4.1. les traités restant pertinents mais devant être mis à jour;

1.4.2. les traités obsolètes qui devraient être abrogés;

1.4.3. les traités ayant perdu leur pertinence et n'étant jamais entrés en vigueur un certain nombre d'années après leur adoption qui devraient être radiés.

1.5. au vu de l'évolution des normes juridiques au niveau de l'Union européenne (notamment l'élaboration de décisions cadres ou d'actes communautaires), à consulter le CAHDI sur la possibilité pour le Conseil de l'Europe d'adopter – en complément des traités – des projets d' «actes modèles paneuropéens».

2. Par ailleurs, l'Assemblée s'inquiète des possibles conséquences de la multiplication du recours aux clauses dites de déconnexion à la demande de l'Union européenne dans les traités du Conseil de l'Europe. En vue de garantir la cohérence du droit des traités du Conseil de l'Europe, et pour éviter la création de nouveaux clivages au sein de l'Europe, elle invite le Comité des Ministres à encadrer rigoureusement cette pratique en développant des lignes directrices à cet effet en s'appuyant sur les travaux du CAHDI. L'Assemblée encourage fortement l'adhésion de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe, et en priorité à la Convention européenne des droits de l'homme, tel que prévu par le Traité de Lisbonne.

Doc. 12175

C. Exposé des motifs par M. Prescott, rapporteur

I. Introduction

1. Tel qu'indiqué dans la proposition de recommandation présentée par le rapporteur (Doc. 11425), depuis sa création, le Conseil de l'Europe a élaboré plus de 200 conventions et protocoles y afférents qui, après ratification (ou acceptation), deviennent contraignants pour les Etats membres en vertu du droit international.

2. Le rapporteur note que le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire ont reconnu et défendent le rôle majeur que joue le Conseil de l'Europe dans la création de normes dans le domaine des droits de l'homme au sens large et dans le développement du droit international grâce à ses traités. Ce rôle unique au niveau européen a été rappelé à plusieurs reprises lors des Sommets des chefs d'Etats et de gouvernements.

3. Une des faiblesses du système des traités du Conseil de l'Europe est que seulement quelques conventions ont été ratifiées par la totalité des Etats membres ; la Convention européenne des Droits de l'homme, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Convention culturelle européenne, la Convention européenne d'extradition et la Convention européenne pour la répression du terrorisme¹.

4. Les traités du Conseil de l'Europe couvrent pratiquement tous les domaines d'activité de l'Organisation. Leur importance et leur nombre de ratifications diffèrent. Il est de la plus haute importance qu'au moins les traités essentiels soient ratifiés par tous les Etats membres et avec le moins possible de réserves.

II. Le Conseil de l'Europe architecte de l'espace juridique européen

5. Comme énoncé dans la Résolution 1547 (2007) de l'Assemblée sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe: «Le Conseil de l'Europe (...) est le point de référence et le gardien des droits de l'homme, de la démocratie et du respect de l'Etat de droit en Europe. Il dispose de toute une panoplie de mécanismes de contrôle efficaces, au premier rang desquels figurent la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE n° n° 5), la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° n° 126), la Charte sociale européenne (STE n° n° 35) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° n° 157). Ces instruments disposent d'instances de contrôle indépendantes, telles que la Cour européenne des Droits de l'Homme (la Cour), garante exceptionnelle de la protection judiciaire internationale des droits de l'homme. Cet arsenal pour la protection des droits de l'homme a été renforcé, notamment par la création de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et l'institution du commissaire aux droits de l'homme.»

6. C'est en vertu de l'article 15 du Statut du Conseil de l'Europe que le Conseil de l'Europe crée des normes à travers la conclusion de conventions et d'accords. On constate que «le Conseil de l'Europe a donc vocation à construire l'espace juridique européen»². Le droit des traités du Conseil de l'Europe est aujourd'hui constitué de plus de 200 traités.

7. Pour de plus amples détails voir le rapport «Spécificité et valeur ajoutée de l'acquis découlant du droit conventionnel du droit des traités du Conseil de l'Europe» préparé par M. Jeremy McBride à la demande du rapporteur³.

8. Preuve de l'importance de l'acquis conventionnel du Conseil de l'Europe: l'Union européenne pose comme condition aux pays candidats à l'adhésion de signer et ratifier bon nombre de conventions du Conseil de l'Europe. Mais le droit des traités du Conseil de l'Europe ne saurait se résumer à un passe-droit pour l'Union européenne. Ces traités créent un espace juridique européen qui dépasse de manière durable

¹ A une exception près: Andorre.

² Jiri Malenowsky, "L'espace juridique européen et les nouveaux pays membres du Conseil de l'Europe", in *Law in Greater Europe – Towards a Common Legal Area – Studies in Honour of Heinrich Klebes*; B. Haller, H.C. Krüger et H. Petzold (Eds.), Kluwer Law International, 2000, p. 362.

³ Le rapport est disponible sous <http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/tjdoc40%202009.pdf>. Voir également à ce sujet J. Polakiewicz, «Treaty-making in the Council of Europe» (1999), Editions du Conseil de l'Europe et F. Benoît-Rohmer et H. Klebes, «Le droit du Conseil de l'Europe – vers un espace juridique paneuropéen» (2005), Editions du Conseil de l'Europe.

les seuls pays membres et candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Certains sont d'ailleurs ouverts à la ratification par des Etats non membres du Conseil de l'Europe.

III. Le «noyau dur» des traités du Conseil de l'Europe

9. A l'occasion du 50^{ème} anniversaire du Conseil de l'Europe, le Secrétaire Général de l'époque (M. Daniel Tarschys) avait identifié un «noyau dur» des traités du Conseil de l'Europe, constitué de 51 instruments contractuels, dont les textes devaient être publiés sous la forme d'un volume dans chacun des Etats membres. Déjà à cette époque, la liste régulièrement évoquée par l'Assemblée parlementaire comme étant le «noyau dur» des traités du Conseil de l'Europe s'avérait beaucoup plus restreinte (on le constate aisément dans les avis de l'Assemblée parlementaire relatifs aux adhésions de nouveaux Etats membres).

10. Ces divergences ne facilitent pas nécessairement le processus d'intégration des nouveaux Etats membres, ni la cohérence de l'acquis normatif du Conseil de l'Europe.

11. A la lumière des travaux de l'Assemblée, le rapporteur pense pouvoir identifier les traités suivants⁴ comme constitutifs du «noyau dur» des traités du Conseil de l'Europe.

DROITS DE L'HOMME (y compris droits des minorités)

1. **Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales** (STE n° 5): ratifiée par tous les Etats membres
 - a. **Protocole n° 1** (STE n° 9 - respect de la propriété): non ratifié par Monaco et la Suisse
 - b. **Protocole n° 4** (STE n° 46 - liberté de circulation, interdiction d'expulser un ressortissant et interdiction des expulsions collectives d'étrangers): non ratifié par la Grèce, la Suisse, la Turquie et le Royaume-Uni
 - c. **Protocole n° 6** (STE n° 114 - abolition de la peine de mort): non ratifié par la Russie
 - d. **Protocole n° 7** (STE n° 117 - divers: loi sur l'immigration, loi pénale, égalité): non signé par le Royaume-Uni, non ratifié par l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Turquie
 - e. **Protocole n° 12** (STE n° 177 - interdiction générale de toute forme de discrimination): 17 ratifications uniquement
 - f. **Protocole n° 13** (STE n° 187 - abolition de la peine de mort en toutes circonstances): non signé par l'Azerbaïdjan et la Russie, non ratifié par l'Arménie, l'Italie, la Lettonie et la Pologne
 - g. **Protocole n° 14** (STE n° 194 - réforme de la Cour): non ratifié par la Russie
2. **Charte sociale européenne (CSE) / Charte sociale européenne (révisée)** (STE n° 35 et STE n° 163): Andorre, le Liechtenstein, Monaco, le Monténégro, Saint Marin et la Suisse n'ont ratifié aucune des deux
 - a. **Protocole additionnel à la CSE** (STE n° 128 - ajout de droits): 13 ratifications uniquement sur les 27 qui ont ratifié la CSE
 - b. **Protocole d'amendement à la CSE** (STE n° 142 - réforme du mécanisme de contrôle) (non encore entré en vigueur): 23 ratifications uniquement
 - c. **Protocole additionnel à la CSE** (STE n° 158 - prévoyant un système de réclamations collectives): 12 ratifications uniquement
3. **Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants** (STE n° 126) **et ses protocoles d'amendements**: ratifiés par tous les Etats membres
4. **Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel** (STE n° 108): 41 ratifications, 3 signatures non suivies de ratifications
5. **Charte européenne des langues régionales ou minoritaires** (STE n° 148): 24 ratifications uniquement
6. **Convention cadre pour la protection des minorités nationales** (STE n° 157): non ratifiée par Andorre, la Belgique, la France, la Grèce, l'Islande, le Luxembourg, Monaco et la Turquie
7. **Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains** (STCE 197): 15 ratifications, 26 signatures non suivies de ratifications
8. **Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels** (STCE 201): 3 ratifications, 35 signatures non suivies de ratifications

⁴ Etat des ratifications à la date du 18 janvier 2010.

Doc. 12175

COOPERATION JURIDIQUE EN MATIERE CRIMINELLE / LUTTE CONTRE LE TERRORISME

9. **Convention européenne d'extradition** (STE n° 24): ratifiée par tous les Etats membres
 - a. **Protocole additionnel** (STE n° 86 - interdiction d'extrader pour «infractions politiques» et rappel du principe *ne bis in idem*): non ratifié par l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni, Saint Marin et la Turquie
 - b. **Deuxième protocole additionnel** (STE n° 98 - dispositions additionnelles): non ratifié par Andorre, la France, la Grèce, l'Irlande, le Liechtenstein, le Luxembourg et Saint Marin
10. **Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale** (STE n° 30): ratifiée par tous les Etats membres
 - a. **Protocole additionnel** (STE n° 99 - redéfinit les dispositions de la Convention): non ratifié par Andorre, la Bosnie Herzégovine, le Liechtenstein, Malte, Monaco, Saint Marin et la Suisse
 - b. **Deuxième Protocole additionnel** (STE n° 182 - criminalité transfrontalière et protection des données): 19 ratifications, 17 signatures non suivies de ratifications
11. **Convention européenne pour la répression du terrorisme** (STE n° 90): non ratifiée par Andorre
 - a. **Protocole d'amendement** (STE n° 190 - limitant les exceptions aux dispositions du traité): 29 ratifications, 17 signatures non suivies de ratifications
12. **Convention pénale sur la corruption** (STE n° 173): pas ratifiée par l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, le Liechtenstein, Saint Marin et l'Espagne
 - a. **Protocole additionnel** (STE n° 191 - extension de la portée du texte à des personnes exerçant des fonctions quasi-judiciaires): 25 ratifications, 10 signatures non suivies de ratifications
13. **Convention civile sur la corruption** (STE n° 174): non ratifiée par 14 Etats membres
14. **Convention sur la cybercriminalité** (STE n° 185): 26 ratifications, 20 signatures non suivies de ratifications
 - a. **Protocole additionnel** (STE n° 189 - incrimination d'actes de nature raciste): 15 ratifications, 19 signatures non suivies de ratifications
15. **Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme** (STCE n° 196): 22 ratifications; 21 signatures non suivies de ratifications
16. **Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme** (STCE n° 198): 11 ratifications, 18 signatures non suivies de ratifications

IV. Appel à une impulsion renouvelée des processus de ratifications

12. L'Assemblée parlementaire a déjà examiné plusieurs rapports relatifs à la non ratification par certains Etats membres de traités appartenant au «noyau dur». La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme se penche régulièrement sur cette question qu'il s'agisse de l'état des ratifications de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales ou encore de la non ratification jusqu'à aujourd'hui par la Russie du Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme. Hélas, trop souvent on constate une certaine absence de volonté politique d'Etats membres de ratifier certains instruments.

13. L'Assemblée devrait appeler tous les Etats membres, et non pas seulement les nouveaux Etats membres, à signer et/ou ratifier dans les meilleurs délais – et en priorité – tous les traités identifiés dans le «noyau dur». Les Etats membres devraient rendre compte régulièrement de l'état des procédures nationales à cet effet, et expliquer – le cas échéant et dans un esprit de dialogue avec l'Assemblée – les difficultés rencontrées.

V. Déclarations, réserves et clauses de déconnexion

14. Comme en a témoigné M. McBride lors de l'audition devant la commission le 1^{er} octobre 2009, les déclarations et réserves sont si nombreuses et variées qu'il est impossible d'en quantifier l'impact général sur l'acquis conventionnel du Conseil de l'Europe (voir également paragraphe 7).

15. L'Assemblée devrait à nouveau appeler les Etats membres à signer et/ou à ratifier tous les principaux instruments juridiques du Conseil de l'Europe, sans réserves ni déclarations interprétatives restrictives, et à retirer celles qui ont déjà été faites.⁵ L'Assemblée devrait aussi réitérer sa demande aux Etats membres de retirer les réserves et dérogations faites aux traités du Conseil de l'Europe, et notamment à la Convention européenne des droits de l'homme⁶.

16. On peut s'interroger sur une pratique relativement nouvelle de l'inclusion, à la demande de l'Union européenne, de clauses dites de déconnexion dans les traités du Conseil de l'Europe. Ainsi que l'a expliqué M. Anderson lors de l'audition devant la commission, il s'agit de clauses dans un traité multilatéral permettant aux membres de l'Union européenne (ou à des parties à d'autres arrangements bilatéraux ou multilatéraux) d'appliquer dans leurs relations mutuelles leurs propres règles, plutôt que celles du traité.

17. Le but de ces clauses n'est néanmoins pas très clair, leur portée encore moins.

18. On est en droit de se demander si cette pratique ne constitue pas un «chèque en blanc» ou encore si les Etats membres de l'Union européenne n'essayent pas d'échapper à leurs obligations en vertu des instruments du Conseil de l'Europe, ou encore de remplacer le système du Conseil de l'Europe par leur propre système. L'idée initiale est de permettre aux Etats de l'Union européenne de se soumettre à des standards plus élevés – mais en réalité le risque existe qu'au contraire ces clauses permettent l'application de standards inférieurs.

19. C'est une question de la plus haute importance et sur laquelle le Comité des conseillers juridiques sur le droit international (CAHDI) s'est déjà penché⁷.

20. Le rapporteur s'inquiète de la généralisation du recours aux clauses de déconnexion dans les Conventions récentes du Conseil de l'Europe. Cette pratique, aux conséquences potentiellement importantes et imprévisibles, risque de remettre en cause la cohérence des traités du Conseil de l'Europe et de renforcer les clivages sur le continent européen⁸.

21. Le rapporteur encourage donc en premier lieu l'Union européenne à adhérer aux Conventions du Conseil de l'Europe, et en priorité – comme prévu dans le Traité de Lisbonne – à adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme. Cela aurait sans doute pour effet de réduire la nécessité du recours aux clauses de déconnexion.

22. Par ailleurs, il encourage le Comité des Ministres à définir des lignes directrices strictes afin d'encadrer le recours aux clauses de déconnexion et l'invite à s'inspirer des critères présentés par M. Anderson lors de l'audition devant la Commission⁹ ainsi que des conclusions du rapport du CAHDI (précité).

⁵ Voir Résolution 1547 (2007) de l'Assemblée sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe ainsi que la Recommandation 870 (1979) relative à la ratification des conventions et accords du Conseil de l'Europe et la Résolution 894 (1988) relative à la ratification des conventions du Conseil de l'Europe.

⁶ Voir Recommandation 1671 (2004) de l'Assemblée relative à la Ratification des protocoles, et retrait des réserves et des dérogations à la Convention européenne des droits de l'homme.

⁷ Document CM(2008)164, 27 octobre 2008.

⁸ La cohérence de l'interprétation des traités du Conseil de l'Europe est une question chère à l'Assemblée qui a déjà exprimé son attachement à leur interprétation uniforme dans sa Recommandation 1458 (2000) «vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe: création d'une autorité judiciaire générale».

⁹ M. Anderson a invité le Conseil de l'Europe à:

1. reconnaître la légalité des clauses de déconnexion acceptées par les Parties, ainsi que le fait qu'elles ont un but utile et sont parfois nécessaires pour s'adapter au fait que, dans certains cas, l'Union européenne a pris la place de ses Etats membres en tant qu'acteur international;
2. exiger que les clauses de déconnexion précisent qu'elles ne s'appliquent que lorsque les relations entre les Etats membres de l'Union européenne sont régulées par les règles de l'Union européenne/CE;
3. exiger que les clauses de déconnexion précisent qu'elles n'ont pour effet ni de restreindre ni d'accroître les obligations des Etats non membres de l'Union européenne vis-à-vis de l'Union européenne et des ses Etats membres;
4. exiger que les clauses de déconnexion ne soient pas utilisées pour porter préjudice à l'objet et au but du Traité;
5. exiger que les Etats Parties membres de l'Union européenne informent les autres Parties du contenu des règles de l'Union européenne;
6. exiger que les clauses de déconnexion ne visent que les dispositions du Traité eu égard auxquelles elles sont nécessaires;
7. résister dans le cas de dispositions liées aux activités normatives erga omnes en matière de droits de l'homme (voir paragraphe 40 du rapport du CAHDI, et la note de bas de page n°92 du rapport de M. McBride);
8. encourager la participation de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe.

Doc. 12175

23. Enfin, rappelant la compétence unique du Conseil de l'Europe en matière d'élaboration des normes sur l'ensemble du continent européen en vue du renforcement d'une Europe sans clivage, et vu l'évolution des normes juridiques au niveau de l'Union européenne (notamment l'élaboration de décisions cadres et d'actes communautaires), le rapporteur invite le Comité des ministres à consulter le CAHDI sur la possibilité pour le Conseil de l'Europe d'adopter – en complément des traités – des projets d' 'actes modèles' paneuropéens. Le développement de tels actes permettrait de compléter de façon adéquate les traités du Conseil de l'Europe. Les traités internationaux souffrent en effet de la lenteur des processus de ratification.

VI. Traités éventuellement obsolètes ou inadaptés

24. Il est incontestable que l'Europe s'est profondément transformée entre l'adoption du Statut du Conseil de l'Europe en 1949 et aujourd'hui: «Maints traités de vieille date sont tombés en désuétude parce qu'ils n'étaient plus adaptés à la réalité sociale qui évolue perpétuellement, d'autres ont été soigneusement remplacés par des textes plus modernes»¹⁰.

25. Vingt-et-une conventions du Conseil de l'Europe, vieilles de plus de 20 ans, ne sont jamais entrées en vigueur (faute du nombre nécessaire de ratifications). Douze d'entre elles ont même plus de 30 ans.

26. Le Conseil de l'Europe devrait-il envisager une procédure de radiation et/ou de retrait de conventions ?

27. L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a déjà procédé à ce type d'exercice en adoptant en 1997 un instrument d'amendement à sa constitution¹¹. Ainsi, «Sur la proposition du Conseil d'administration, la Conférence peut, à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents, abroger toute convention adoptée conformément aux dispositions du présent article s'il apparaît qu'elle a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation.» La décision d'abroger une convention est entourée de conditions de procédure qui visent à garantir qu'aucune convention ne sera abrogée sans un très large soutien. L'abrogation s'applique aux conventions en vigueur.

28. Mais l'OIT a également une procédure de retrait de conventions qui s'appliquent aux conventions qui ne sont jamais entrées en vigueur. Il a été considéré que la conférence de l'OIT n'avait pas besoin d'une habilitation formelle pour procéder au retrait d'une convention qui n'est pas en vigueur, puisque, dans cette hypothèse, il n'existe pas d'obligations constitutionnelles entre membres ou de l'Organisation vis-à-vis des membres. Cinq Conventions ont ainsi été retirées en 2000 par la Conférence internationale du travail (n° 1, 46, 51, 61 et 66).

29. Une réflexion de ce type devrait être envisagée au sein du Conseil de l'Europe et inclure la question de la mise à jour de certains textes déjà entrés en vigueur. Une/des réunions jointes entre la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée et le CAHDI et/ou des Comités directeurs concernés pourrai(en)t être envisagée(s). Pour que l'acquis conventionnel du Conseil de l'Europe conserve sa valeur ajoutée, et pour éviter toute atteinte à la crédibilité de toutes les autres conventions du Conseil de l'Europe, il est indispensable que les traités restent adaptés à la situation actuelle.

VII. Conclusions et recommandations

30. Dans sa résolution 1547 (2007) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, l'Assemblée constatait que «Tout en reconnaissant que des progrès importants ont été accomplis dans les Etats membres, l'écart entre les normes définies sur le papier et la réalité sur le terrain doit encore être réduit. La pleine mise en œuvre des droits de l'homme existants, dans la vie quotidienne, est une mission inachevée».

31. L'Assemblée devrait s'engager en faveur d'une large campagne de ratification des traités principaux du Conseil de l'Europe. Ce faisant, les Etats membres (y compris les plus anciens) renouvelleraient avec force leur engagement envers les valeurs de l'Organisation.

32. L'Assemblée attire l'attention sur le fait que si les traités majeurs tels que la Convention contre la traite des êtres humains et celle sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, qui complètent les normes internationales existantes par des dispositions novatrices, n'obtiennent par le nombre

¹⁰ Jiri Malenowsky, "L'espace juridique européen et les nouveaux pays membres du Conseil de l'Europe", in *Law in Greater Europe – Towards a Common Legal Area – Studies in Honour of Heinrich Klebes*; B. Haller, H. C. Krüger et H. Petzold (Eds.), Kluwer Law International, 2000, p. 362.

¹¹ Pour plus de détails, voir <http://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/download/amendmentfr.pdf>.

suffisant de ratifications des Etats membres, ils ne peuvent avoir les effets qu'attendent de toute urgence les pays les plus affectés par ces problèmes.

33. Par ailleurs, des dispositions pourraient être prises afin d'améliorer l'efficacité du système des traités du Conseil de l'Europe. L'Assemblée devrait donc encourager le Comité des Ministres à engager une réflexion profonde, suivie d'une action concrète, sur la possible radiation de traités jamais entrés en vigueur après de nombreuses années, voire de l'abrogation de conventions devenues obsolètes mais également de mises à jour de conventions encore importantes mais nécessitant certaines adaptations. Par ailleurs, dans le souci d'assurer la cohérence du droit des traités du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres devrait encadrer rigoureusement le recours aux clauses de déconnexion.

* * *

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 11425, renvoi 3395 du 21 janvier 2008

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 26 janvier 2010

Membres de la commission: M. Christos Pourgourides (*Président*), M. Christopher Chope, M. Christoph Strässer, M. Serhiy Holovaty (*Vice-présidents*), Mme Marieluise Beck, Mme Marie-Louise **Bemelmans-Videc**, M. Petru Călian, M. Erol Aslan **Cebeci**, Mme Ingrida **Circene**, Mme Ann Clwyd (remplaçant: M. John **Prescott**), M. Agustín **Conde Bajén**, M. Telmo Correia, M. Joe Costello, M. Arcadio **Díaz Tejera**, Mme Lydie Err, M. Renato Farina, M. Valeriy **Fedorov**, M. Joseph Fenech Adami, Mme Mirjana **Ferić-Vac**, M. György **Frunda**, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, Mme Svetlana Goryacheva, M. Neven Gosović, Mme Carina **Hägg**, M. Holger Haibach (remplaçante: Mme Anette **Hübinger**), Mme Gultakin **Hajibayli**, M. Johannes **Hübner**, M. Michel **Hunault**, M. Rafael Huseynov, M. Shpetim Idrizi, M. Aliosman **Imamov**, M. Želiko Ivanji, Mme Kateřina **Jacques**, M. Mogens Jensen, M. András **Kelemen**, Mme Kateřina **Konečná**, M. Franz Eduard **Kühnel**, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Pietro Marcenaro, Mme Milica Marković, M. Dick Marty, Mme Ermira Mehmeti Devaja, Mme Chiora Taktakishvili (remplaçant: M. Akaki **Minashvili**), M. Philippe Monfils, M. Felix **Müri**, M. Philippe Nachbar (remplaçant: M. Yves **Pozzo di Borgo**), M. Adrian Năstase, Mme Anna **Ntalara**, Mme Steinunn Valdís Óskarsdóttir, M. Valery Parfenov, M. Peter Pelegrini (remplaçant: M. József **Berényi**), Mme Marietta **de Pourbaix-Lundin**, M. Valeriy Pysarenko, M. Janusz Rachoń, Mme Mailis Reps (remplaçant: M. Aleksei **Lotman**), Mme Marie-Line Reynaud, M. François Rochebloine, M. Paul **Rowen**, M. Armen Rustamyan, M. Kimmo **Sasi**, Mme Marina **Schuster**, M. Yanaki **Stoilov**, M. Fiorenzo **Stolfi**, Lord John **Tomlinson**, M. Tuğrul **Türkeş**, Mme Özlem **Türküne**, M. Viktor Tykhonov (remplaçant: M. Ivan **Popescu**), M. Øyvind **Vaksdal**, M. Giuseppe Valentino, M. Hugo Vandenberghe, M. Egidijus **Vareikis**, M. Miltiadis **Varvitsiotis**, M. Luigi **Vitali**, M. Klaas **de Vries**, Mme Nataša **Vučković**, M. Dimitry **Vyatkin**, M. Marek Wikiński, Mme Renate Wohlwend, M. Jordi **Xuclà i Costa**

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en **gras**

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mme Szklanna, Mme Heurtin