



**Document d'information
SG/Inf(2011)2 FINAL**

17 février 2011

**SCHEMA SUR LE PASSAGE
EN REVUE DES CONVENTIONS**

1. Introduction

Les priorités pour 2011 incluaient¹, entre autres, la proposition d'analyser la pertinence des Conventions du Conseil de l'Europe (CdE). Les Conventions du CdE "*constituent un système intégré unique défini collectivement et accepté par les États membres*" et "*un point fort et un avantage comparatif de l'Organisation*". C'est pourquoi il était proposé de "*faire le point sur la situation en menant un examen critique de leur pertinence*" étant entendu que cet exercice fournirait "*la base pour décider du suivi, y compris des mesures visant à accroître la visibilité et le nombre des parties aux conventions pertinentes.*"

A la 1084e réunion² des Délégués, le Comité des Ministres s'est "*réjoui de l'approche stratégique du Secrétaire Général concernant la priorisation du Programme d'activités et Budget et a soutenu ses propositions de Priorités pour 2011*".

Durant les discussions budgétaires qui ont suivi, il a été clarifié que l'exercice de passage en revue des Conventions devait être mené sans ressources budgétaires supplémentaires. Ceci a été confirmé lors de l'adoption du budget pour 2011 par le Comité des Ministres³.

Entre septembre et décembre 2010, les modalités à suivre pour mettre en œuvre cette proposition des priorités relative au passage en revue des Conventions a fait l'objet de discussions internes au sein du Secrétariat, dans le cadre de plusieurs structures telles que la Task Force sur le passage en revue des Conventions, l'Atelier du changement sur le Programme, le Budget et les Priorités et le Groupe Agenda 2020.

2. Principaux objectifs du passage en revue des Conventions

Les grands objectifs de cet exercice sont les suivants :

- i) identifier un ensemble de Conventions clés, applicables sur tout le continent européen, en vue de créer une plateforme juridique commune applicable à tous les États membres dans les domaines des Droits de l'homme, de l'État de droit et de la Démocratie ;
- ii) identifier les Conventions obsolètes, qui ne sont plus en vigueur ou plus appliquées en vue de toletter la liste des Conventions du CdE et éventuellement d'éviter des dépenses inutiles ;

¹ Document CM (2010) 42 rév

² 1084e réunion, 5 mai 2010, point 1.8

³ 1099e réunion, 23 novembre 2010

- iii) identifier les Conventions nécessitant une modernisation (révision ou mise à jour) pour rester pertinentes ou pour augmenter leur pertinence sur les dix prochaines années ;
- iv) identifier des moyens de promouvoir l'adhésion aux Conventions pertinentes par des États non membres, ce qui permettra de consolider le rôle de premier plan du CdE dans ses domaines d'action prioritaires ;
- v) identifier des moyens de faciliter l'adhésion de l'UE aux Conventions existantes et future du CdE pour éviter, dans toute la mesure du possible, les doublons ou doubles normes dans les domaines des Droits de l'homme, de l'État de droit et de la Démocratie ;
- vi) identifier les mesures pouvant être adoptées par le Comité des Ministres et/ou les Parties contractantes pour accroître la visibilité et le nombre de Parties contractantes aux Conventions (clés) du CdE, afin d'atteindre les objectifs exposés dans les points i) à v) ci-dessus.

3. Principale proposition

Le Secrétaire Général propose **qu'un Rapport complet à l'attention du Comité des Ministres soit élaboré d'ici la fin septembre 2011**. On trouvera en Annexe au présent document le projet de présentation de ce rapport, qui comprendrait les éléments de base ci-après :

- a) identification d'un ensemble de critères pour l'évaluation de la pertinence des Conventions du CdE ;
- b) application de ces critères à la liste des Conventions existantes du CdE ;
- c) classification des Conventions du CdE en plusieurs groupes (voir ci-après) à la lumière des critères fixés, de même que par domaine ;
- d) proposition d'un Plan d'action pour les Conventions, qui comprendrait :
 - i. des mesures qui pourraient être adoptées pour chaque Groupe de Conventions ;
 - ii. des mesures qui pourraient faciliter l'adhésion de l'UE aux Conventions (clés) pertinentes du CdE ;
 - iii. des mesures destinées à faciliter l'adhésion d'États non membres aux Conventions (clés) pertinentes.

4. Identification des critères

L'application des critères pour évaluer la pertinence des Conventions du CdE devrait aboutir à une classification en 5 catégories : les conventions clés (Groupe 1), les conventions actives (Groupe 2), les conventions à actualiser, réviser ou regrouper pour augmenter leur efficacité ou pour les rendre prioritaires ou actives (Groupe 3), les conventions inactives (Groupe 4 et les conventions qui ne sont plus ouvertes à la participation d'autres États (Groupe 5). Les critères seraient les suivants :

4.1 Pour figurer dans le Groupe 1 (conventions clés):

- ratification par plus de 40 États membres, voir tous les États membres, ou
- ratification par un nombre significatif d'États non-membres, ou
- inclusion dans les avis de l'APCE sur l'adhésion d'États au CdE, ou
- identification en tant que Convention fondamentales dans l'Annexe à la Résolution 1732 (2010) de l'APCE.

4.2 Pour figurer dans le Groupe 2 (conventions actives):

- ouverture récente à la signature (il y a moins de 10 ans), ou
- nouvelles ratifications régulièrement, ou
- existence d'activités de monitoring (ou d'activités normatives et/ou de coopération) basées sur la convention, ou
- influence au-delà de l'Europe : demandes d'adhésion d'États non-membres et/ou rôle de modèle pour des réformes législatives, ou
- mise en œuvre effective (critère souvent difficile à évaluer, mais important pour les conventions prévoyant, par exemple, des échanges d'information, des notifications ou des transferts de données ou de personnes), ou
- valeur ajoutée, en particulier lorsqu'aucun autre instrument international ne traite du thème couvert, ou
- remplacement de nombreux accords bilatéraux.

4.3 Pour figurer dans le Groupe 3 (conventions à actualiser, réviser ou regrouper pour les pour augmenter leur efficacité ou rendre prioritaires ou actives):

- gains d'efficacité résultant de la modernisation ;
- ralentissement du rythme des ratifications dans les années précédentes, ou;
- modifications ou développements législatifs, sociétaux, techniques et autres inappropriés, ou
- complexité technique faisant obstacle à la ratification.

4.4 Pour figurer dans le Groupe 4 (conventions inactives):

- conventions non encore entrées en vigueur 20 ans après l'ouverture à la signature, ou
- ratification par moins de 10 États 20 ans après l'ouverture à la signature, ou
- aucun ratification nouvelle pendant de nombreuses années, ou
- dénonciation par les Parties, ou
- remplacement d'une convention par des conventions plus récentes, y compris révisées, ou
- existence de législation ou d'instruments de l'UE adoptés par d'autres organisations internationales et qui introduisent des normes plus élevées remplaçant ou actualisant celles de la convention du CdE concernée.

4.5 Pour figurer dans le Groupe 5 (conventions qui ne sont plus ouvertes à la participation d'autres États) :

- entrée en vigueur de protocoles d'amendement qui sont donc incorporés dans la Convention-mère du CdE, ou
- lorsque les protocoles ont rempli leurs buts, ils ont perdu leur raison d'être.

5. Exemples par catégories de Conventions

5.1 Conventions clés. Contenu et exemples

Cette catégorie comprend les Conventions fondamentales du CdE, qui contribuent à forger les idéaux et à incarner les principes partagés par tous les États membres du CdE. La participation à ces Conventions forme le socle du CdE. Cette catégorie comprend également les conventions ayant recueilli le plus grand nombre de ratifications. La possibilité d'augmenter leur efficacité et leur visibilité pourrait être envisagée le cas échéant. A titre d'exemple, on citera la *Convention européenne pour la prévention de la torture et des sanctions ou traitements inhumains et dégradants (STE 126)*, la *Convention pénale sur la corruption (STE 173)* ou la *Convention européenne d'Extradition (STE 24)*.

5.2 Conventions actives. Contenu et exemples

Ces conventions sont celles qui demeurent tout à fait pertinentes pour l'Organisation. Le nombre de ratification est bon, et augmente régulièrement. Elles fonctionnent bien et ne semblent pas avoir besoin d'une révision. On pourrait cependant analyser les possibilités de les rendre plus visibles et plus pertinentes, ainsi que d'augmenter le nombre de leurs ratifications. A titre d'exemple, on citera l'*Accord sur le transfert des corps des personnes décédées (STE 80, critères remplis : remplace des accords bilatéraux, ratifications à intervalles réguliers)*, la *Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STE 196, critères remplis : ouverture récente à la signature, nouvelles ratifications régulièrement, activités de suivi existantes)* et la *Convention européenne du paysage (STE 176, critère rempli : à ce jour, c'est le seul traité international dans ce domaine)*.

5.3 Conventions devant être actualisées, révisées ou regroupées pour améliorer leur efficacité ou pour qu'elles redeviennent prioritaires ou actives

Certaines conventions peuvent nécessiter une modernisation, une mise à jour ou une refonte. Certaines conventions du CdE ont déjà fait l'objet de cet exercice, soit par le biais de protocoles d'amendement, soit par l'adoption d'une nouvelle convention. Dans sa Recommandation 1920 (2010) « Renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe », l'APCE invitait le Comité des Ministres à charger les Comités directeurs compétents d'étudier les traités relevant de leurs domaines de compétence respectifs pour identifier les conventions qui étaient encore pertinentes mais nécessitaient une actualisation. Le Comité européen sur les problèmes criminels (CDPC) a ainsi suggéré de réviser certaines conventions dans le domaine pénal⁴.

Les tâches relatives à l'identification des conventions nécessitant une mise à jour et de décider s'il est pertinent ou non de procéder à cette mise à jour incombent au Comité des Ministres, avec l'assistance des Comités directeurs concernés. Toutefois, le futur rapport complet du Secrétaire Général contiendrait des suggestions à cet effet. A titre d'exemple, on citera la *Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (STE 73)*, la *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 30)* et la *Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE 116)*.

5.4 Conventions inactives

Cette catégorie couvrirait les anciennes conventions que les États ne ratifient plus, que les États-parties ne mettent plus en œuvre ou dont le contenu est désormais obsolète ou sort complètement des activités et priorités essentielles de l'Organisation. A titre d'exemple, on citera la *Convention sur la responsabilité des hôteliers quant aux objets apportés par les voyageurs (STE 41)* et la *Convention européenne d'établissement des sociétés (STE 57)*.

5.5 Conventions qui ne sont plus ouvertes à la participation des États

Cette catégorie comprendrait les Conventions du CdE qui ne produisent plus d'effets juridiques ou qui sont plus ouvertes à la participation des États. A titre d'exemple, on citera le *Protocole additionnel pour l'échange de réactifs pour la détermination des groupes tissulaires (STE 89)* et le *Protocole n° 14bis (STE 204) à la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*.

Si une Convention remplit les critères pertinents, elle pourrait être incluse dans plus d'une des catégories mentionnées ci-dessus (notamment concernant le groupe 3).

⁴ Avis du CDPC sur la Recommandation 1920(2010), adopté en octobre 2010.

6. Mesures à inclure dans le Plan d'action sur les Conventions du CdE

Un Plan d'action sur les Conventions pourrait inclure l'une ou plusieurs des propositions ci-après, concernant une ou plusieurs des catégories de Conventions du CdE exposées ci-dessus :

- organisation d'évènements autour de Traités pour promouvoir la ratification de certains Traités (en particulier les Conventions clés) ;
- inclusion systématique de la question d'une possible ratification de certaines Conventions du CdE (en particulier les Conventions clés) à l'occasion du dialogue politique du Secrétaire Général avec les hautes Autorités des États membres ;
- promotion de la ratification de certaines Conventions du CdE dans le cadre des Campagnes du CdE ;
- invitation à l'intention de certains États-membres pour qu'ils envisagent d'adhérer à certaines Conventions du CdE) ;
- octroi d'un mandat et des ressources nécessaires à des Comités directeurs ou *ad hoc* pour qu'ils modernisent (révisent/actualisent) certaines Conventions (en particulier celles figurant dans le Groupe 3) ;
- adoption d'une Résolution du CM déclarant que certaines Conventions du CdE doivent être considérées comme obsolètes, ce qui découragerait les ratifications ou adhésions ultérieures ;
- adoption d'une Résolution du CM suspendant les effets de certaines Conventions du CdE ;
- adoption d'une Résolution du CM invitant les Parties à procéder à la dénonciation de certaines Conventions du CdE (celles composant le Groupe 4) ;
- publication sur le site web du Bureau des Traités d'une liste des Conventions obsolète et/ou qui ne sont plus en vigueur ;
- adaptation des Clauses finales des Conventions du CdE pour faciliter l'adhésion de l'UE ;
- adaptation des Clauses finales des Conventions du CdE pour faciliter l'adhésion d'États non membres, sur la base de la pratique existante ;
- préparation de protocoles aux Conventions du CdE pertinentes, en tant que de besoin, et ouverture de ces protocoles à l'adhésion de l'UE ;
- préparation de protocoles aux Conventions du CdE pertinentes, en tant que de besoin, et ouverture de ces protocoles à l'adhésion de d'États non membres ;
- poursuite du dialogue avec la Commission de l'UE pour identifier les éventuels obstacles à la ratification et dresser une liste des Conventions du CdE pouvant présenter un intérêt pour l'adhésion à l'UE.

7. Consultations

Conformément au Droit international public, les Conventions, y compris celles conclues dans le cadre du CdE, sont la propriété des Parties contractantes aux Traités concernés. Le rapport complet du Secrétaire Général sur le passage en revue des Conventions devra donc faire l'objet de consultations avec les États membres/Parties contractantes. C'est pourquoi il a proposé de solliciter les organismes suivants pour recueillir leurs opinions sur son contenu (en tout ou partie) :

- le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public, probablement durant sa session de septembre 2011 (au début) ;
- les Comités directeurs pertinents sur les Conventions thématiques du CdE, et leurs comités subordonnés pertinents;
- Les autorités nationales, par le biais des Représentations permanentes. La consultation pourrait avoir lieu après fin septembre 2011 sur la base du rapport présenté par le Secrétaire Général en septembre 2011. Sur la base des commentaires des délégations, le Secrétaire Général pourrait présenter une version révisée du rapport.

8. Calendrier provisoire

- Préparation du Rapport complet (comprenant un Plan d'Action sur les Conventions) : mi-février – mi-septembre 2011 ;
- Distribution du projet de Rapport complet au Comité des Ministres : avant fin septembre 2011 ;
- Echange de vues préliminaire : octobre 2011 ;
- Décision sur les propositions relatives à la pertinence des Conventions et sur le Plan d'Action sur les Conventions : avant mi novembre 2011.

ANNEXE

AVANT-PROJET DE LA STRUCTURE DU RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LA PERTINENCE DES CONVENTIONS DU CdE

1. Introduction :

- Contexte - Une priorité du Secrétaire Général pour 2011
- But du rapport
- Sources utilisées
- Méthodologie
- Consultations avec les États membres, Comités pertinents.

2. Critères pour l'évaluation des Conventions du CdE :

- Des critères d'évaluation objectifs
- Des critères aboutissant à l'établissement de Groupes
- Ajout d'un critère de « priorité politique » (?)
- Consultation des États membres/CAHDI => modifications éventuelles ?
- Liste des critères d'évaluation à utiliser dans le rapport

3. Application des critères d'évaluation aux conventions du CdE existantes

Établissement de 5 ou 6 Groupes de Conventions du CdE en fonction de leur pertinence en 2010.

- Groupe n° 1 : Conventions clés
- Groupe n° 2 : Conventions actives
- Groupe n° 3 : Conventions qui doivent être actualisées/révisées/regroupées
- Groupe n° 4 : Conventions inactives
- Groupe n° 5 : Conventions qui ne sont plus ouvertes à la participation des États

4. Consultation des Comités pertinents + consultation avec les États membres.

5. Le SG/ CM devraient-ils conserver une certaine latitude pour pouvoir inclure une Convention dans le Groupe 1 à la lumière de ses priorités politiques ?

De plus, il sera nécessaire de conserver une certaine latitude même dans l'application des critères objectifs durant l'élaboration et l'adoption du projet de rapport ultérieurement.

6. Un Plan d'action pour les Conventions du CdE : Organisation des mesures par Groupes de Convention

- Conventions clés => mesures destinées à garantir que tous les États membres du CdE deviennent partie à ces traités et les mettent en œuvre/les promeuvent de manière appropriée hors d'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen ; modernisation pour améliorer leur efficacité ; mesures pour améliorer leur visibilité et, le cas échéant, promotion de l'adhésion d' États non membres.
- Conventions actives => suivi de leurs progrès ; encouragement de a ratification/adhésion ;
- Conventions à actualiser/réviser/regrouper => donner à des Comités directeurs ou ad hoc mandat et les ressources nécessaires pour examiner la possibilité d'actualiser, réviser ou regrouper certaines Conventions du CdE afin de renforcer leur efficacité ;
- Conventions inactives => analyse de plusieurs possibilités : a) dénonciation; b) suspension; c) résolution du CM les déclarant inactives et non proposées à la signature bien qu'elles soient en vigueur ;
- Conventions qui ne sont plus ouvertes à la participation des États => publication de la liste sur le site web du Bureau des Traités.

7. Consultations nécessaires :

- a) avec les Comités pertinents ;
- b) avec le CAHDI ;
- c) avec les autorités nationales.

8. Un certain degré de flexibilité devrait présider à l'élaboration du rapport du Secrétaire Général, car de nouvelles questions méritant d'être pris en compte pourraient émerger lors de la préparation du rapport et des consultations sur celui-ci.

9. Conclusions : propositions pour décisions du CM.