



M. Guy DE VEL

*Ancien Directeur Général des Affaires Juridiques
du Conseil de l'Europe*

**L'interface entre
le Conseil de l'Europe
et les Nations Unies
dans le domaine juridique**

*Conférence donnée à l'invitation
du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble*

Grenoble, 28 mars 2011



**Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet
Université Pierre-Mendès-France - Grenoble (France)**

L'INTERFACE ENTRE LE CONSEIL DE L'EUROPE ET LES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE JURIDIQUE

M. Guy DE VEL

*ancien Directeur-Général des Affaires Juridiques
du Conseil de l'Europe.*

Mesdames, Messieurs,

C'est un honneur et un plaisir pour moi de venir une fois de plus dans cette illustre et très européenne Université pour vous entretenir cette fois des relations entre le Conseil de L'Europe et les Nations Unies dans le domaine juridique.

Je tiens à remercier les responsables du Centre d'excellence Jean Monnet et plus spécialement Madame le professeur Catherine Schneider de leur invitation à faire avec vous le point sur ce sujet, car cette conférence constituera en quelque sorte une suite logique à celles que j'ai eu le plaisir de présenter ici dans le passé et qui traitaient des relations –privilégiées du Conseil de L'Europe avec l'Union Européenne ou avec son Agence des Droits Fondamentaux.

En ce qui concerne l'interface avec les Nations Unies, je me propose d'esquisser dans un premier temps leur cadre juridique et politique et de vous entretenir ensuite de la coexistence de traités du Conseil de l'Europe avec ceux des Nations Unies, tout en donnant quelques exemples concrets de coopération.

Le cadre juridique

Le Statut du Conseil de l'Europe, la plus ancienne des institutions européennes ayant été adopté en 1949, peu de temps après la création des Nations Unies, il est intéressant de noter que ce texte se réfère explicitement, dans son article 1c) à la coopération avec l'Organisation mondiale :

« La participation des membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties. »

La coopération entre le Conseil de l'Europe et l'ONU a été initiée dans le cadre de « l'Accord entre le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et le Secrétariat des Nations Unies », signé le 15 décembre 1951. Cet Accord a été réactualisé le 19 novembre 1971 par « l'Arrangement sur la Coopération et la Liaison entre les Secrétariats des Nations Unies et du Conseil de l'Europe ». L'Accord ainsi que l'Arrangement portent sur l'échange d'informations, les consultations et participations aux réunions de part et d'autre ainsi que sur la coopération technique. Le Conseil de l'Europe a également conclu des *accords avec un certain nombre d'organes des Nations Unies et agences spécialisées*¹.

Le 17 octobre 1989, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté une *Résolution* accordant le *statut d'observateur* au Conseil de l'Europe². En conséquence, celui-ci est invité à participer aux sessions et travaux de l'Assemblée Générale des Nations Unies ainsi que de ses six commissions principales et participe très activement à certaines d'entre elles comme la sixième commission.

Le cadre politique

La coopération avec l'ONU a reçu une impulsion politique lors du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, tenu à Varsovie en mai 2005.

La *Déclaration et le Plan d'action de Varsovie* confirment le rôle du Conseil de l'Europe sur la scène européenne en définissant ses objectifs fondamentaux. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont affirmé leur détermination «... à assurer la complémentarité du Conseil de l'Europe et des autres organisations engagées dans la construction d'une Europe démocratique et sûre... » tout en mettant clairement l'accent sur les relations avec l'Union européenne, l'OSCE et les Nations Unies. Ils ont encouragé le Conseil de l'Europe à renforcer sa coopération avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, en vue à la fois de promouvoir les valeurs à vocation universelle partagées par les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et de réaliser en Europe les Objectifs du Millénaire pour le Développement fixés par l'ONU.

1 Telles que l'Organisation internationale du travail (OIT) (1951), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) (1952), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) (1952 et 2007), le Bureau régional de l'Organisation Mondiale de la Santé (1952), l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) (1952), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (1956).

2 A/RES/44/6.

L'ONU est un partenaire majeur pour le Conseil de l'Europe et une tribune idéale pour promouvoir son rayonnement mondial. L'universalité des valeurs qu'ont en partage les États membres de l'Organisation de Strasbourg constitue la base de la coopération. Au cours des dernières années, le Conseil de l'Europe a continué d'explorer toutes les possibilités offertes par son statut d'observateur. Tous les deux ans l'Assemblée Générale adopte une Résolution sur la « Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe ».

Depuis quelques années des problèmes ont surgi en ce qui concerne l'adoption de certaines Résolutions qui ont dû être longuement négociées. Il est regrettable que les problèmes émanent également de pays amis qui n'acceptent aucune référence à l'action du Conseil de l'Europe pour l'abolition de la peine de mort ou encore à sa coopération avec la Cour pénale internationale. Mis-à-part ces problèmes ces Résolutions-dont la plus récente date de décembre 2010³-donnent une image relativement complète de la coopération.⁴

Ainsi la Résolution de 2010 reconnaît « ... que le Conseil de l'Europe contribue, au niveau européen, à la protection et au renforcement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la démocratie et de l'état de droit grâce à ses normes, principes et mécanismes de contrôle, ainsi qu'à l'application effective de tous les instruments juridiques internationaux pertinents de l'Organisation des Nations Unies ».

D'autre part et compte tenu de sa nature globale, tant d'un point de vue thématique que géographique, l'ONU représente pour le Conseil de l'Europe un partenaire « à tous les niveaux ». Les relations mettent de toute évidence l'accent sur les droits de l'homme au sens large et couvrent plusieurs domaines du droit. La coopération dans ces domaines a été guidée par la nécessité d'une meilleure interaction entre les mécanismes mondiaux et régionaux de protection de ces droits et la reconnaissance d'un rôle accru de ces derniers et de leurs normes dans le contexte des Nations Unies ; nous y reviendrons.

Le Conseil de l'Europe a par ailleurs continué de démontrer sa capacité à agir en tant que forum informel voué à la formation de consensus, dépassant

4 A/RES/65/130

4 Voir également Résolutions sur la « Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe » de 2006 et 2008.

les blocs régionaux, aux fins de promouvoir des positions communes sur les questions importantes en matière juridique et de droits de l'homme examinées au sein des Nations Unies.

Il a également contribué, en étroite coordination et consultation avec le Bureau du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, à l'Examen périodique universel mené par le Conseil des droits de l'homme à Genève.

Les relations croissantes avec les organes et agences spécialisées des Nations Unies principalement établis à Genève et à Vienne ont nécessité une présence plus permanente du Conseil de l'Europe; c'est ainsi qu'un Représentant Spécial du Secrétaire Général auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève a pris ses fonctions au début de l'année 2010 et qu'un bureau du Conseil vient d'être créé à Vienne.

L'actuel Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjorn Jagland a en effet intensifié les relations avec l'ONU ainsi qu'en témoignent la venue de Ban Ki-moon à Strasbourg et son discours à l'occasion de la commémoration du 60^e anniversaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme en octobre 2010.

Interaction concrète entre les traités du Conseil de l'Europe et ceux des Nations Unies

Depuis sa création, en mai 1949, quelque deux cents dix traités ont été élaborés au sein du Conseil de l'Europe, dans tous les domaines de sa compétence, tels que définis à l'article 1-b de son Statut, c'est-à-dire les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Parmi ces instruments, de nombreuses conventions consistent en des applications au niveau régional d'instruments juridiques élaborés au sein des Nations Unies. Un des premiers exemples-et sans aucun doute le plus marquant- est fourni par la Convention européenne des droits de l'Homme de 1950 qui réalise au niveau européen l'idéal de la Déclaration universelle de 1948. Le préambule de la Convention européenne établit d'ailleurs ce lien de manière directe en soulignant que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont résolus « à assurer la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle ».

Le soutien accordé par les Etats membres du Conseil de l'Europe à l'élaboration de conventions alors que des instruments ont été adoptés dans le même domaine au sein des Nations Unies tend à démontrer que les traités conclus à Strasbourg sont susceptibles d'apporter une plus-value que les conventions conclues sur le plan mondial ne sont pas (ou n'ont pas été) en mesure de fournir. Conclues dans ces circonstances, les conventions du Conseil de l'Europe apportent l'efficacité qui parfois manque aux instruments des Nations Unies.

Nul n'est besoin d'insister sur le caractère unique d'institutions telles que la Cour européenne des droits de l'homme ou le Comité pour la prévention de la torture, et sur l'effectivité qu'elles apportent à des textes défendant des valeurs fondamentales. Permettre une plus grande et plus rapide intégration que les conventions des Nations Unies, et leur donner une assise régionale plus efficace, ne sont cependant pas les seuls avantages des traités du Conseil de l'Europe. Ces instruments permettent aussi d'affirmer et défendre les spécificités ainsi que les valeurs propres des Etats membres du Conseil de l'Europe, spécificités et valeurs qui ne sont pas forcément reconnues ou admises au niveau international par les autres membres de l'ONU et les autres blocs régionaux existants.

7

L'Organisation de Strasbourg permet, de surcroît, une réactivité beaucoup plus grande aux besoins des Etats que le fait l'ONU. En effet, la solidarité liant les membres du Conseil de l'Europe, ne serait-ce que par la proximité géographique, est plus grande que celle qui existe entre les membres de l'Organisation mondiale, et il est donc plus facile de créer à Strasbourg un consensus autour de règles communes et de prendre des décisions plus rapidement.

Le degré de coopération qui existe au sein d'une organisation régionale comme le Conseil de l'Europe permet de fixer des normes allant au-delà de ce plus petit dénominateur commun que l'on retrouve souvent dans les instruments de l'ONU. En effet, être partie à une convention conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe signifie d'abord, pour un Etat, être plus avancé sur le chemin d'une intégration globale que les Etats exclusivement parties aux conventions des Nations Unies.

S'il n'est pas rare qu'une intégration régionale se mue ensuite en intégration globale (voir, par exemple, la plus récente Convention de l'UNESCO contre le

dopage dans le sport), l'intégration mondiale est presque toujours moindre que l'intégration régionale et ne fait donc pas disparaître l'intérêt de celle-ci. Au contraire, elle renforce l'intérêt de ce niveau régional en s'articulant avec lui et en permettant la coordination de ces normes régionales avec les normes d'autres blocs régionaux (ALENA, ASEAN, MERCOSUR, etc.).

Les conventions des Nations Unies organisent d'ailleurs très fréquemment cette articulation et cette coordination, ce qui prouve sans conteste qu'elles n'entendent pas supprimer les échelons régionaux, mais au contraire se combiner avec eux pour former une architecture complexe, à la fois adaptée et efficace, prenant en compte le niveau de développement et la rapidité d'intégration de chacun des groupes régionaux.

L'ONU et ses institutions spécialisées participent régulièrement, en tant qu'observateurs, aux travaux de comités d'experts du Conseil de l'Europe, qui élaborent des projets de conventions, avant leur transmission pour adoption au Comité des Ministres.

Une convention a même été élaborée de manière conjointe par le Conseil de l'Europe et l'UNESCO. Il s'agit de la *Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (STE 165 de 1997-51 ratifications)*⁵. Destinée à harmoniser le cadre juridique au niveau européen de manière à faciliter la reconnaissance par une Partie des qualifications délivrées par une autre Partie, cette Convention vise à remplacer à terme six autres traités en vigueur dans ce domaine adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO.

8

Les travaux des deux Organisations ne doivent ainsi pas être analysés en termes de concurrence mais plutôt de complémentarité, chaque niveau d'intégration ayant ses qualités propres. Dans la Résolution A/Rés/65/130 de 2010 sur la « Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe » l'Assemblée Générale reconnaît d'ailleurs « ...la contribution du Conseil de l'Europe au développement du droit international » et note que « ...le Conseil a ouvert ses instruments juridiques à la participation d'États d'autres régions... »

Parmi les activités du Conseil de l'Europe qui ont un rapport étroit avec celles des Nations Unies il y a lieu de mentionner celles du *Comité des*

⁵ L'état des signatures ou ratifications est celui au 22/3/2011.

conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) qui réunit les juristes des Ministres des Affaires étrangères et d'Organisations internationales, dont l'ONU. Ce comité examine et, le cas échéant, coordonne la position des Etats membres concernant différentes questions dans ce domaine et surtout des questions inscrites à l'ordre du jour d'instances des Nations Unies.

Depuis 1998, le CAHDI, agissant comme un « *Observatoire européen des réserves* », examine tous les six mois les réserves aux traités internationaux susceptibles d'objection, en particulier ceux des Nations Unies et du Conseil de l'Europe. Cet exercice a permis de rapprocher la position des Etats membres relative aux réserves considérées comme irrecevables et d'adopter au niveau du Comité des Ministres la *Recommandation (99) 13 sur les réactions face aux réserves aux traités internationaux considérées comme irrecevables*. Plus spécifiquement, toujours dans le cadre de son rôle d'« Observatoire européen des réserves aux traités internationaux » et suite aux attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, le CAHDI examine les réserves aux traités contre le terrorisme, qu'elles soient ou non susceptibles d'objection. Il a donc établi une liste des réserves « éventuellement problématiques » et, sur sa recommandation, le Comité des Ministres, par l'intermédiaire du Secrétaire Général, a entrepris une démarche, de caractère collectif, qui s'ajoute aux démarches individuelles visant au retrait de ces réserves. Un dialogue entre Etats réservataires - qu'ils soient ou non membres du Conseil de l'Europe - et le CAHDI s'est ainsi instauré.

9

Un autre aspect de la lutte contre le terrorisme ainsi que de son financement, sur lequel se concentre le CAHDI depuis 2005, et qui a trouvé un écho considérable est celui des *sanctions imposées par les Nations Unies*. En effet, il étudie leur mise en œuvre au niveau national et les problèmes qui peuvent apparaître, notamment à l'égard du respect des droits de l'homme. Une base de données sur la situation dans les Etats membres a été mise en place et un rapport a été commandité au Professeur Iain Cameron. Ce rapport a été publié⁶ et rejoint ainsi le rapport que le Bureau des affaires juridiques de l'ONU a commandité au Professeur Fassbender⁷.

En 2010 le CAHDI a commencé l'examen des informations présentées par les délégations en ce qui concerne les affaires qui ont été portées devant

⁶ Il existe en anglais seulement. Il est disponible sur www.coe.int/cahdi.

⁷ Ce rapport existe en anglais seulement. Il est disponible sur le site du Conseiller juridique de l'ONU à la direction : <http://www.un.org/law/counsel/info.htm>

les tribunaux nationaux par des personnes ou des entités concernées par les listes établies par les Comités des Sanctions du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Ceci a mené à des modifications concrètes dans les procédures à New-York.

Le Conseil de l'Europe a également joué un rôle déterminant dans la *ratification du Statut de la Cour Pénale Internationale(CPI)*. C'est ainsi que le CAHDI a organisé quatre consultations internationales à haut niveau entre pays membres et observateurs, dans un premier temps pour activer les ratifications et ensuite pour favoriser le bon fonctionnement de la Cour. L'Assemblée Parlementaire a de son côté adopté plusieurs Résolutions et Recommandations dans ce sens.⁸

Le CAHDI entretient de bonnes relations avec la Commission du droit international de l'ONU, dont des membres ont participé à plusieurs reprises à ses réunions.



Je voudrais maintenant donner quelques *exemples ou des conventions du Conseil de l'Europe et des Nations Unies ont été conclues dans le même domaine* et préciser la valeur ajoutée des instruments élaborés à Strasbourg. Par la suite je présenterai quelques traités du Conseil de l'Europe sans équivalent au niveau mondial et qui comblent donc, autant que possible, de véritables lacunes.

En ce faisant j'en profiterai -dans les domaines couverts par ces traités- pour donner des exemples de coopération, même si, à strictement parler, ils ne relèvent pas de l'application du traité abordé.

Il y a coexistence de traités notamment dans les domaines suivants :

TORTURE

Sur ce sujet l'ONU a précédé la convention du Conseil de l'Europe mais celle-ci va plus loin :

Nations Unies : *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984.*

⁸ Voir notamment Résolution 1644(2009) « Coopération avec la Cour Pénale Internationale (CPI) et universalité de cette instance ».

Conseil de l'Europe : *Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, 1987, STE n° 126, ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.*

Valeur ajoutée de la Convention du Conseil de l'Europe : Son mécanisme de contrôle est particulièrement innovant puisqu'il repose sur la visite de lieux où des personnes sont privées de liberté, alors que celui de la Convention des Nations Unies fonctionne pour l'essentiel à partir de l'examen des rapports étatiques.

Le système de la Convention du Conseil de l'Europe a fortement inspiré le Protocole facultatif de 2002 à la Convention des Nations Unies dont l'objectif est l'établissement de visites régulières, par des organismes nationaux ou internationaux indépendants, des lieux où des personnes sont privées de liberté. Le Protocole prévoit d'ailleurs que ses dispositions « sont sans effet sur les obligations contractées par les Etats Parties en vertu d'une convention régionale instituant un système de visite des lieux de détention »⁹.

DROITS DES ENFANTS

Nous trouvons ici un exemple d'un traité régional, complémentaire à un traité de l'ONU qui l'a devancé :

11

Nations Unies : *Convention relative aux droits de l'enfant, 1989.*

En vertu de ce traité, l'enfant doit jouir de tous les droits individuels. Il édicte tout un ensemble de principes et d'obligations universellement reconnus, tels que le droit à la vie, le droit à un nom et à une nationalité, la liberté d'expression, l'accès aux services médicaux, etc.

La Convention a été complétée en 2000 par deux *protocoles facultatifs* concernant d'une part, *l'implication d'enfants dans les conflits armés* et, d'autre part, *la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.*

Conseil de l'Europe : *Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, 1996, STE n° 160, ratifiée par 16 Etats membres.*

La Convention se présente elle-même comme une application très concrète de la Convention des Nations Unies. Elle vise en effet à assurer la mise en œuvre des droits reconnus dans celle-ci.

¹⁰ article 31.

La Convention du Conseil de l'Europe contient ainsi un certain nombre de mesures procédurales qui permettront aux enfants de faire valoir leurs droits. Elle prévoit notamment des mesures visant à promouvoir les droits des enfants lors des procédures familiales qui se déroulent devant un tribunal.

Valeur ajoutée de la Convention du Conseil de l'Europe : Elle prévoit la constitution d'un Comité permanent qui peut, entre autres, adresser des recommandations aux Etats Parties sur sa mise en œuvre.

La Convention des Nations Unies prévoit également la mise en place d'un Comité des droits de l'enfant, mais dont les fonctions consistent essentiellement à évaluer les progrès réalisés par les Etats Parties, à partir des rapports qu'ils lui soumettent à intervalles réguliers. De plus, les obligations que la Convention du Conseil de l'Europe contient sont plus concrètes que celles posées par la Convention mondiale. Ainsi, chaque Etat Partie à la Convention du Conseil de l'Europe a l'obligation de désigner au moins trois catégories de litiges familiaux auxquels la Convention a vocation à s'appliquer.

En ce qui concerne le Protocole de l'ONU portant notamment sur la pornographie et la prostitution d'enfants celui-ci est complété et renforcé au niveau européen par la *Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels STE n° 201* de 2007, *signée par 33 Etats membres, ratifiée par 11* beaucoup plus contraignante et assortie d'un comité de suivi.

Par ailleurs la *Convention sur la cybercriminalité* de 2001 (voir ci-dessous) constitue un instrument efficace contre la pornographie enfantine sur internet.

DOPAGE

Ici le Conseil de l'Europe a précédé l'ONU :

Conseil de l'Europe : *Convention contre le dopage, 1989, STE n° 135, ratifiée par 50 Etats dont 4 non membres (Australie, Canada, Etats-Unis, Tunisie).*

Nations Unies : *Convention internationale contre le dopage dans le sport, 2005 (UNESCO).* Le préambule rappelle que «... la Convention contre le dopage et son protocole additionnel adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe

sont des instruments de droit international public qui sont à l'origine des politiques nationales antidopage et de la coopération intergouvernementale en la matière ».

Valeur ajoutée de la Convention du Conseil de l'Europe : Celle-ci a été élaborée plus de quinze ans avant celle de l'UNESCO et a joué un rôle moteur dans la politique internationale antidopage. Elle présente un caractère beaucoup plus concret et pratique que celle de l'UNESCO et institue un groupe de suivi chargé de garantir l'adaptation des règles et l'application de la Convention.

BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Deux traités spécifiques du Conseil de l'Europe ont précédé un instrument plus général des Nations -Unies .

Conseil de l'Europe :

- *Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, 1990, STE n° 141, ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et par l'Australie.*
- *Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, 2005, STE n° 198 , ratifiée par 22 Etats.*

Nations Unies : *Convention contre la criminalité transnationale organisée, 2000.*

Valeur ajoutée des conventions du Conseil de l'Europe : Au moment où la première convention a été élaborée à Strasbourg, la coopération internationale dans ce domaine était presque inexistante.

Mis à part le cadre limité de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (voir ci-dessous)), c'était un champ nouveau pour l'immense majorité des membres de la communauté internationale.

Depuis sa conclusion, la Convention du Conseil de l'Europe est devenue une référence essentielle dans les politiques et les programmes d'action dans ce domaine, tant en Europe qu'au-delà. L'Union européenne a ainsi inscrit cette Convention dans son acquis dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Le Conseil de l'Europe a par la suite décidé d'actualiser et d'élargir sa Convention de 1990 en y ajoutant le financement du terrorisme, tout en tenant compte du fait que celui-ci n'est plus uniquement financé par le blanchiment d'argent, mais qu'il peut également l'être par des activités légitimes. Ce nouveau traité est le premier instrument international traitant à la fois de l'action préventive et de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

La Commission européenne exige des nouveaux Etats membres la ratification de cette Convention.

Celle-ci prévoit en outre un mécanisme destiné à garantir une application correcte de ses dispositions par les Parties. Ce mécanisme assez « classique » est cependant complété par un mécanisme de contrôle ne trouvant pas son origine dans les conventions mais très efficace : MONEYVAL. Il fut créé en 1997 et a pour objectif d'assurer que les Etats membres ont mis en place un système efficace pour contrer le blanchiment et le financement du terrorisme et qu'ils respectent les normes internationales pertinentes dans ce domaine. Ces normes incluent, outre les deux conventions du Conseil de l'Europe, les recommandations du GAFI, les Conventions des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes et contre la criminalité transnationale organisée, ainsi que les directives pertinentes de l'UE sur la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

Moneyval examine les mesures mises en place dans les États membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas au Groupe d'Action en matière Financière (GAFI). Il compte 28 membres permanents et 2 membres temporaires. Israël s'est vu conférer en janvier 2006 le statut d'observateur actif, ce qui lui permet de participer au processus d'évaluation.

STUPÉFIANTS

Nous nous trouvons ici en présence d'un exemple typique d'un traité du Conseil de l'Europe constituant une application directe, au niveau régional, d'un traité de l'ONU :

Nations Unies : *Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988.*

Cet instrument est axé sur la répression du trafic, alors que les conventions précédemment élaborées au sein des Nations Unies visaient à la prévention

mais s'étaient révélées largement impuissantes, face à l'ampleur du trafic de stupéfiants.

Conseil de l'Europe : *Accord relatif au trafic illicite par mer, mettant en œuvre l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1995, STE n° 156, ratifié par 13 Etats membres.*

Valeur ajoutée de la Convention du Conseil de l'Europe : L'Accord remplit son rôle consistant à compléter l'article 17 de la Convention des Nations Unies qui prévoit que les Parties envisageront de conclure des accords ou arrangements bilatéraux ou régionaux en vue de donner effet à ses dispositions ou d'en renforcer l'efficacité.

L'Accord fait partie de l'acquis de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

CORRUPTION

Dans le domaine de la lutte contre la corruption le Conseil de l'Europe a devancé l'ONU avec deux traités majeurs :

Conseil de l'Europe :

- *Convention pénale sur la corruption, 1999, STE n° 173, ratifiée par 43 Etats membres du Conseil de l'Europe et signée par 3 non membres dont les Etats-Unis et le Mexique.*

Il s'agit d'un instrument ambitieux visant à incriminer de manière coordonnée un large éventail de conduites de corruption et à améliorer la coopération internationale pour accélérer ou permettre la poursuite des corrupteurs et des corrompus.

- *Convention civile sur la corruption, 1999, STE n° 174, ratifiée par 34 Etats membres du Conseil de l'Europe.*

La Convention définit pour la première fois des règles communes au niveau international dans le domaine du droit civil et de la corruption. Elle traite notamment des préjudices subis par les victimes, de l'indemnisation des dommages, de la responsabilité (y compris la responsabilité de l'Etat). Les Etats Parties ont des obligations de modification de leur droit interne.

Nations Unies : *Convention contre la corruption, 2003.*

La Convention des Nations Unies rappelle dans son préambule les travaux menés dans ce domaine par le Conseil de l'Europe et « prend acte avec

satisfaction » de l'existence des deux conventions conclues pour le territoire européen. On voit ici que la convention mondiale, bien que plus récente, n'entend pas se substituer aux conventions régionales existantes.

Valeur ajoutée des conventions du Conseil de l'Europe : Une fois de plus elle réside dans le « monitoring ». En effet le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), entré en action en 1999, veille au respect des engagements pris par les Etats Parties en vertu de ces traités. 49 Etats participent au GRECO, y compris les Etats-Unis (membre à part entière). A de nombreuses reprises la proposition de confier à cette instance le contrôle au niveau régional européen de la convention de l'ONU a été formulée.

Les deux conventions du Conseil de l'Europe figurent dans l'acquis de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Dans la lutte contre ce fléau l'ONU a précédé le Conseil de l'Europe :

Nations Unies :

- Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, 1950.

- Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 2000.

Le Protocole a posé les bases de la lutte internationale contre la traite des êtres humains. Il contient la première définition commune juridiquement contraignante au niveau international de l'expression «traite des personnes».

Conseil de l'Europe : *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005, STE n°197, ratifiée par 33 Etats.*

La Convention est axée essentiellement sur la protection des victimes de la traite et la sauvegarde de leurs droits. Elle vise également la prévention de la traite ainsi que la poursuite des trafiquants. La Convention s'applique à toutes les formes de traite, qu'elles soient nationales ou transnationales, liées ou non au crime organisé. Elle s'applique également quelles que soient les victimes (femmes, hommes ou enfants) et quelles que soient les formes d'exploitation (sexuelle, travail, services forcés, etc.).

Valeur ajoutée de la Convention du Conseil de l'Europe : Celle-ci a pour point de départ le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies et en reprend notamment la définition de la « traite des personnes ».

La Convention du Conseil de l'Europe vise à renforcer la protection des victimes et à développer les normes énoncées par les instruments juridiques internationaux pertinents. Elle prévoit ainsi la mise en place d'un mécanisme de suivi indépendant le « Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains » (GRETA) qui a commencé ses travaux en 2009 et garantit le respect de ses dispositions par les Etats Parties.

Il est tout à fait frappant que les Etats membres du Conseil de l'Europe aient trouvé utile et opportun de conclure une convention dans ce domaine alors que de nombreux instruments des Nations Unies ont déjà été adoptés en la matière. Cela montre notamment l'effectivité plus grande que peut revêtir une convention conclue dans le cadre régional, en particulier lorsqu'un organe indépendant est établi pour en contrôler l'application.

Dans la Résolution de 2010 sur la coopération avec le Conseil de l'Europe l'Assemblée Générale déclare qu'elle « ... *Suit* les activités de surveillance du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains établi par la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains , et rappelle que tous les États peuvent adhérer à la Convention ... »

17

L'Assemblée Générale ajoute par ailleurs qu'elle « ... *Seréjouis* de la réalisation de l'Étude conjointe du Conseil de l'Europe et des Nations Unies sur le trafic d'organes, de tissus et de cellules et la traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes , rendue publique ...et encourage la poursuite des efforts conjoints pour donner suite à cette étude ..».

TERRORISME

Dans ce domaine il y a eu, au fil des temps, une interaction continue entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation mondiale, celle-ci ayant élaboré une série d'instruments ayant trait au terrorisme :

Nations Unies :

- *Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, 1970.*
- *Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, 1971.*

- *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, 1973.*
- *Convention internationale contre la prise d'otages, 1979.*
- *Convention sur la protection physique des matières nucléaires, 1980.*
- *Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, 1988.*
- *Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, 1988.*
- *Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental, 1988.*
- *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, 1997.*
- *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, 1999.*

Conseil de l'Europe : L'Organisation de Strasbourg fit œuvre de pionnier en adoptant le premier traité international portant spécifiquement sur le terrorisme ; la *Convention européenne pour la répression du terrorisme, 1977, STE n° 90, ratifiée par 46 Etats membres du Conseil de l'Europe.*

Afin de faciliter l'extradition des auteurs d'actes de terrorisme, la Convention énumère les infractions que les Parties s'engagent à ne pas considérer comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques, à savoir les actes d'une gravité particulière, tels que le détournement d'avions, l'enlèvement, la prise d'otages ou l'utilisation de bombes, grenades, fusées et armes à feu, lettres ou colis piégés présentant un danger pour des personnes.

Suite aux attentats de septembre 2001 aux Etats-Unis, le Conseil de l'Europe, dans le cadre d'un ambitieux *programme de lutte contre le terrorisme dans le respect des droits de l'homme*, élaborera le *Protocole d'amendement STE 190 de 2003, ratifié par 30 Etats, qui* ouvre la convention de 1977 à des Etats non membres et renforce son efficacité en créant un mécanisme de suivi de sa mise en œuvre. La liste des infractions à « dépolitiser » a été allongée considérablement, pour englober toutes les infractions décrites dans les conventions et protocoles pertinents de l'ONU concernant la lutte contre le terrorisme; de même, les dispositions relatives aux infractions annexes ont été mises à jour en tenant compte des initiatives les plus récentes prises dans le cadre mondial.

Valeur ajoutée de la Convention du Conseil de l'Europe et de son Protocole_: Du fait qu'il n'existait aucune définition généralement acceptée de l'expression « infraction politique » et qu'il appartenait à chaque Etat requis d'interpréter cette notion, les accords internationaux en vigueur présentaient une grave lacune quant à la possibilité d'extrader des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de terrorisme. La Convention du Conseil de l'Europe est venue combler cette lacune en limitant la possibilité, pour l'Etat requis, d'opposer le caractère politique d'une infraction aux demandes d'extradition. Elle a ainsi grandement contribué à dépolitiser la coopération en matière de répression du terrorisme.

La Convention et son Protocole d'amendement sont inscrits dans l'acquis de l'Union européenne en matière de justice et affaires intérieures.

Toujours suite aux attentats terroristes plus récents fût élaborée la *Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, 2005, STE n° 196, ratifiée par 26 Etats membres.*

Deux voies sont utilisées pour atteindre son objectif de prévention du terrorisme :

- en qualifiant d'infractions pénales certains actes pouvant conduire à la commission d'infractions terroristes comme la provocation publique, le recrutement et l'entraînement ;
- en renforçant la coopération pour la prévention, tant au niveau national qu'au niveau international (modification des accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur et moyens supplémentaires).

La Convention contient une disposition relative à la protection et à l'indemnisation des victimes du terrorisme. Un processus de consultation des Parties est également prévu afin d'assurer une mise en œuvre et un suivi effectifs.

Valeur ajoutée de la Convention du Conseil de l'Europe : La Convention se présente elle-même comme un outil d'approfondissement d'instruments internationaux moins performants par l'amélioration de la coopération internationale. Les conventions des Nations Unies conclues dans le domaine de la lutte contre le terrorisme demeurent des textes de référence et figurent ainsi en annexe de la Convention du Conseil de l'Europe. Toutefois celle-ci est particulièrement innovante puisqu'elle aborde la question du terrorisme en se plaçant sur le terrain de la prévention.

Au niveau des *Nations Unies*, le *Conseil de Sécurité* a adopté, le 14 septembre 2005, la *Résolution 1624* qui s'inspire des dispositions novatrices de la

Convention du Conseil de l'Europe de 2005, relatives à la répression de l'incitation à la commission d'infractions terroristes.

La coopération entre le Conseil de l'Europe et l'ONU et notamment son Comité contre le terrorisme (CTC) , en ce qui concerne la mise en œuvre des Résolutions 1373 et 1624 du Conseil de Sécurité, s'étend au plan opérationnel. En effet, des experts du Conseil de l'Europe participent aux visites d'évaluation du CTC dans les Etats membres de l'ONU qui sont également membres du Conseil de l'Europe.

Dans la Résolution de 2010 sur la coopération avec le Conseil de l'Europe l'Assemblée Générale s'est d'ailleurs félicitée «... de la collaboration entre les mécanismes respectifs de l'Organisation des Nations Unies et du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme dans le plein respect des droits de l'homme et de l'état de droit... ». Elle « ...encourage le Conseil de l'Europe à continuer de contribuer à l'application des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil de sécurité... et se félicite de la volonté du Conseil de l'Europe de faciliter la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies » .



Après avoir examiné des situations ou des conventions de l'ONU et du Conseil de l'Europe coexistent, je voudrais commenter quelques *cas ou l'Organisation de Strasbourg a conclu des traités, en l'absence d'un instrument des Nations Unies*. Ce fût le cas dans des domaines ou des droits fondamentaux sont concernés et où les européens ne pouvaient pas ou plus accepter l'absence de normes internationales :

Protocole n° 13 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, 2002 (STE n° 187) ratifié par 42 Etats membres.

Le Protocole abolit la peine de mort, même pour les actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre. Aucune dérogation ni aucune réserve ne sont admises.

Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, 1997 (STE n° 164) ratifiée par 27 Etats membres.

Il s'agit du premier et seul instrument juridique international contraignant en ce qui concerne la protection de la dignité, des droits et des libertés de l'être humain contre toute application abusive des progrès biologiques et médicaux.

Il part du principe que l'intérêt de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science ou de la société. La Convention énonce une série de principes et d'interdictions concernant la génétique, la recherche médicale, le consentement de la personne concernée, le droit au respect de la vie privée et le droit à l'information, la transplantation d'organes, l'organisation du débat public sur ces questions, etc.

Le Comité directeur pour la bioéthique (CDBI), ou tout autre comité désigné par le Comité des Ministres, ainsi que les Parties pourront saisir la Cour européenne des droits de l'Homme pour obtenir des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de ce traité.

La Convention a été complétée en 1998 par un *Protocole additionnel portant interdiction du clonage d'êtres humains (STE n° 168) ratifié par 21 Etats membres*. Ce Protocole est également le premier et le seul texte juridique international contraignant élaboré sur ce sujet.

D'autres *Protocoles additionnels* ont été ouverts à la signature par la suite sur ;

- la transplantation d'organes en 2002 -STE n° 186 ;
- la recherche biomédicale en 2005 -STE n° 195 ;
- les tests génétiques à des fins médicales en 2008 -STE n° 203.

Jusqu'à présent toutes les tentatives d'élaborer des instruments juridiques contraignants au niveau des Nations Unies ont échoué.



Dans certains cas le Conseil de l'Europe, en l'absence de normes au niveau mondial a non seulement comblé cette lacune mais en plus, et au vu du fait que le problème traité dans une convention ne pouvait pas être traité au seul niveau européen, a résolument ouvert celle-ci à des Etats non membres et non européens en lui donnant ainsi une vocation potentiellement universelle :

Convention sur la cybercriminalité, 2001 (STE n° 185) ratifiée par 30 Etats dont les Etats-Unis et signée par le Canada, le Japon et l'Afrique du Sud.

Là encore il s'agit du premier traité international relatif aux infractions pénales commises via l'Internet et d'autres réseaux informatiques, traitant en particulier des infractions portant atteinte aux droits d'auteurs, de la fraude liée à l'informatique, de la pornographie infantine, ainsi que des infractions liées à la sécurité des réseaux. Il contient également une série de pouvoirs procéduraux, tels que la perquisition de réseaux informatiques et l'interception.

Chaque Partie désigne un point de contact joignable vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, afin d'assurer une assistance immédiate pour des investigations concernant les infractions pénales liées à des systèmes et à des données informatiques, ou pour recueillir les preuves sous forme électronique d'une infraction pénale.

Le principal objectif de la convention est de poursuivre une politique pénale commune destinée à protéger la société contre la cybercriminalité, notamment par l'adoption d'une législation appropriée et la stimulation de la coopération internationale.

La Convention a été complétée en 2003 par un *Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais des réseaux informatiques (STE n° 189) ratifié par 18 Etats et signé par le Canada et l'Afrique du Sud.*

L'importance de la Convention sur la cybercriminalité a été rappelée maintes fois lors de conférences organisées au niveau mondial et régional (Organisation des Etats américains, APEC, G-8, Commonwealth etc.).

Il a notamment été souligné que la possibilité donnée aux Etats non membres du Conseil de l'Europe d'adhérer à cette Convention rendait inutile l'élaboration d'une convention sur le même sujet dans le cadre des Nations Unies. D'ailleurs dans la Résolution de 2010 sur la coopération avec le Conseil de l'Europe l'Assemblée Générale « ... *Salue et encourage* l'étroite coopération entre les deux organisations dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée, la cybercriminalité, la corruption et le blanchiment d'argent, ainsi qu'en ce qui concerne la protection des droits des victimes de ce type de criminalité et rappelle que la Convention sur la

cybercriminalité du Conseil de l'Europe et son protocole additionnel sont ouverts à l'adhésion de tous les États... ».

L'Union Européenne quant à elle considère que la Convention du Conseil de l'Europe constitue l'instrument adéquat en la matière et l'a inscrite dans son acquis en matière de justice et affaires intérieures.

Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (Convention Médicrime)

La contrefaçon de produits médicaux et la criminalité associée constituent une menace au droit à la vie inscrit dans la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH). Elles ont pour incidence l'ébranlement de la confiance du public dans les systèmes de santé et dans leurs autorités de surveillance.

Or, la criminalité liée à la contrefaçon de produits médicaux se propage au niveau mondial et n'épargne aucun pays. Le Conseil de l'Europe est depuis longtemps préoccupé de l'absence d'une législation harmonisée au niveau international ainsi que de l'implication d'organisations criminelles opérant au niveau international.

Le Comité des Ministres a donc adopté le 8 décembre 2010 une convention internationale qui criminalise la contrefaçon mais aussi la fabrication et la distribution de produits médicaux mis sur le marché sans autorisation ou en violation des normes de sécurité, la Convention «Médicrime».

Elle est le premier instrument international dans le domaine du droit pénal faisant obligation aux Etats Parties d'ériger en infraction pénale :

- la fabrication de produits médicaux contrefaits ;
- la fourniture, l'offre de fourniture et le trafic de produits médicaux contrefaits ;
- la falsification de documents ;
- la fabrication ou la fourniture non autorisée de produits médicaux et la mise sur le marché de dispositifs médicaux ne remplissant pas les exigences de conformité.

La Convention offre également un cadre de coopération nationale et internationale à travers les différents secteurs administratifs. Elle prévoit des mesures de coordination nationale, des mesures préventives à destination

des secteurs publics et privés, et des mesures de protection des victimes et des témoins. Elle prévoit également la création d'un organe de suivi chargé de superviser la mise en œuvre de la convention par les Etats parties.

La Convention Médicrime sera ouverte aux Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe, comme le sont les conventions récentes. Compte tenu de la dimension mondiale de la menace liée à la contrefaçon de produits médicaux et aux infractions similaires, la convention aura en effet, comme la convention sur la cybercriminalité une vocation potentiellement universelle.

La Convention Médicrime sera ouverte à la signature en 2011.

Conclusions

Nous pouvons constater que depuis sa création le Conseil de l'Europe coopère étroitement avec les Nations Unies et contribue, au niveau européen, à la protection ainsi qu'au renforcement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la démocratie et de l'état de droit, grâce à ses normes, principes et mécanismes de contrôle, mais aussi à l'application effective de tous les instruments juridiques pertinents de l'Organisation des Nations Unies.

La contribution du Conseil de l'Europe porte également sur le développement du droit international en ouvrant de plus en plus ses instruments juridiques à la participation d'États d'autres régions, ceci spécialement lorsqu'au niveau de l'ONU il s'avère impossible de légiférer.

Même lorsque des conventions existent au niveau mondial les traités du Conseil de l'Europe, à maintes reprises encouragés par l'ONU, sont complémentaires au niveau régional mais vont plus loin et sont souvent assortis de systèmes de monitoring plus efficaces. L'on ne peut donc que se féliciter de l'intensification de la coopération entre les deux Organisations surtout dans un contexte de globalisation.

