http://www.coe.int/tcj/

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 20/04/2010
[PC-OC\Docs 2010\PC-OC (2010) 04]

PC-OC (2010) 04

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITÉ D'EXPERTS
SUR LE FONCTIONNEMENT DES CONVENTIONS EUROPÉENNES
SUR LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE PÉNAL
PC-OC

Options pour consolider les instruments du Conseil de l'Europe en matière d'extradition

Note du Secrétariat élaborée par
la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques (DG-HL)

Dans le cadre de ses travaux visant à moderniser la Convention européenne d'extradition, dont les premier et second protocoles additionnels datent de 1975 et 1978, le PC-OC pourrait examiner s'il est possible de consolider les protocoles additionnels existants.

Dans la pratique du Conseil de l'Europe en matière de traités, trois options sont envisageables à cet égard : 1) un protocole d'amendement, 2) une convention révisée, et 3) un nouveau protocole additionnel.

1. Protocole d'amendement

Un protocole d'amendement fait partie intégrante du traité une fois qu'il a été ratifié par tous les Etats parties à ce traité. Il permet par conséquent qu'une version consolidée dudit traité entre en vigueur, et les signatures et ratifications ultérieures concernent le traité modifié. Le dispositif typique d'un protocole d'amendement est généralement libellé comme suit :

> « Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties [au traité] auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole ».

Avantages : un protocole d'amendement permet une grande clarté et une sécurité juridique, car le traité est modifié en une seule fois au lieu d'entrer en vigueur progressivement et de manière décousue entre les parties, ce qui évite que différentes normes juridiques ayant le même objet ne coexistent. Le traité est également modifié vis-à-vis des Etats qui ne l'ont pas encore ratifié, et qui ne pourront adhérer qu'à la version consolidée lorsque le protocole sera entré en vigueur.

Inconvénients : un protocole d'amendement n'entre en vigueur qu'à partir du moment où il a été ratifié par tous les Etats parties au traité auquel il se rapporte, ce qui signifie concrètement que tout Etat contractant peut bloquer son entrée en vigueur. Certains protocoles d'amendement du Conseil de l'Europe ne sont ainsi jamais entrés formellement en vigueur, faute d'avoir fait l'objet de toutes les ratifications nécessaires. C'est par exemple le cas du Protocole de 2003 portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 190) ou du Protocole de 1991 portant amendement à la Charte sociale européenne (STE n° 142). Ce problème serait encore plus aigu pour la Convention européenne d'extradition, qui compte actuellement 49 Etats parties.

Pour résoudre cette question, le Protocole portant amendement à la Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE n° 132) a introduit une disposition de « consentement tacite »[1], qui a peut-être facilité son entrée en vigueur. Cependant, même dans un tel cas, une partie aurait toujours la possibilité de bloquer l'entrée en vigueur ou de la retarder considérablement en formulant une objection.

---

[1] L'article 35 du Protocole dispose :

« 2. Néanmoins, le présent Protocole entrera en vigueur à l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date à laquelle il aura été ouvert à l'acceptation, sauf si une Partie à la Convention a notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une objection à son entrée en vigueur. Le droit de faire une objection est réservé aux Etats ou à la Communauté européenne qui ont exprimé leur consentement à être liés par la Convention avant l'expiration d'une période de trois mois suivant l'ouverture à l'acceptation du présent Protocole.

3. Lorsqu'une telle objection a été notifiée, le Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle la Partie à la Convention qui a notifié l'objection aura déposé son instrument d'acceptation auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

4. Une Partie à la Convention peut, à tout moment, déclarer qu'elle appliquera ce dernier à titre provisoire. »

2. Convention révisée

Cette technique consiste à refondre le traité concerné et à ouvrir à la signature le nouveau texte, qui se substitue au traité initial pour les Etats ratifiant le traité révisé. La Charte sociale européenne révisée (STE n° 163)[2] en est un bon exemple. Plus récemment, le Comité des Ministres a ouvert à la signature la Convention européenne révisée en matière d'adoption des enfants (STE n° 202)[3] en 2008.

Avantages : un traité révisé permet de consolider aisément en un texte unique le traité et ses protocoles existants, tout en modifiant leurs dispositions. Pour entrer en vigueur, le traité n'a pas besoin d'être ratifié par la totalité des Etats parties au traité initial, mais peut in fine remplacer le traité qu'il révise.

Inconvénients : contrairement au protocole d'amendement, le traité révisé fait coexister deux ensembles d'obligations, au moins jusqu'à ce que toutes les parties au traité initial aient ratifié le traité révisé. Cette période de coexistence risque d'être relativement longue dans le cas de la Convention européenne d'extradition, qui compte déjà 49 Etats parties. Durant ce laps de temps, la coexistence de deux conventions pourrait être une source de confusion pour les praticiens.

Cet aspect serait plus problématique pour la Convention européenne d'extradition que pour les traités révisés existants, car elle réglemente pour l'essentiel les relations entre ses Etats parties. Les Etats ratifiant la convention révisée seraient tenus de continuer à appliquer deux conventions parallèles, en fonction des traités ratifiés par leurs partenaires.

3. Protocole additionnel

Un protocole additionnel permet de modifier un traité à l'égard des parties à ce protocole. Il sert généralement à mettre à jour une partie du traité auquel il se rapporte. Il peut amender des dispositions énoncées dans le traité, ajouter de nouvelles dispositions, ou les deux (comme dans le cas du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, STE n° 182).

Il pourrait être envisagé de consolider les deux protocoles additionnels existants à la Convention européenne d'extradition avec un futur quatrième protocole additionnel, qui pourrait inclure les dispositions pertinentes des deux premiers protocoles additionnels et une clause finale de ce type : « Le présent Protocole remplace, à l'égard de ses Parties, le Protocole additionnel et le Deuxième Protocole additionnel à la Convention. »

Avantages : les protocoles additionnels sont pratiques, flexibles et familiers. Les instruments du Conseil de l'Europe en matière de coopération juridique dans le domaine pénal ont été actualisés essentiellement par des protocoles additionnels (à l'exception du Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, STE n° 190, qui n'est jamais entré

---

[2] L'article B de la Charte révisée, consacré aux liens avec la Charte initiale et son Protocole additionnel de 1988, dispose : « L'acceptation des obligations de toute disposition de la présente Charte aura pour effet que, à partir de la date d'entrée en vigueur de ces obligations à l'égard de la Partie concernée, la disposition correspondante de la Charte sociale européenne et, le cas échéant, de son Protocole additionnel de 1988 cessera de s'appliquer à la Partie concernée au cas où cette Partie serait liée par le premier des deux instruments précités ou par les deux instruments. »

[3] L'article 23 de la Convention européenne révisée en matière d'adoption des enfants dispose :
« 1. La présente Convention remplace, pour les Etats qui y sont Parties, la Convention européenne en matière d'adoption des enfants, ouverte à la signature le 24 avril 1967.
2. Dans les relations entre une Partie à la présente Convention et une Partie à la Convention de 1967 qui n'a pas ratifié la présente Convention, l'article 14 de la Convention de 1967 continue de s'appliquer. »

en vigueur). Ils permettent une entrée en vigueur relativement rapide des obligations incombant aux Etats qui y sont parties et découlant du traité modifié.

Inconvénients : s'il permet une consolidation des protocoles existants, un protocole additionnel n'intègre pas à proprement parler ces derniers dans le traité lui-même, et les dispositions révisées ou nouvelles demeurent toujours dissociables du traité.

En ce qui concerne l'extradition, un nouveau protocole additionnel remplaçant les protocoles existants permettrait certes d'améliorer sensiblement la situation actuelle dans les cas où les règles applicables sont différentes selon les protocoles ratifiés par une partie et par son partenaire et selon les réserves formulées, mais un double système serait toujours possible, selon que le protocole consolidé aurait été ou non ratifié (on retrouve ici l'inconvénient déjà évoqué à propos de la convention révisée).

Les pays tiers pourraient adhérer à la Convention sans adhérer au nouveau protocole.

Enfin, il pourrait être impossible de modifier certaines dispositions de la Convention avec un tel protocole, par exemple la disposition relative à l'adhésion, qui requiert l'accord unanime des Etats parties à la Convention, ou le régime des réserves à la Convention.

Autres techniques

La 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), ouverte à la signature en 2005, résulte d'une autre technique : elle ne remplace pas formellement la convention à laquelle elle est liée, c'est-à-dire la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141).

Dans le cas de la Convention de 2005 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, les rédacteurs ayant décidé d'élaborer un protocole à la Convention de 1990 ont estimé que le nouveau texte devrait être une convention autonome, du fait de l'ampleur des modifications et de l'extension du champ d'application. Pour les Etats qui ont ratifié les deux conventions, les deux traités restent en vigueur indéfiniment. Pour ce qui est des relations mutuelles entre Etats parties, la Convention prévoit dans son article 49, paragraphe 6 :

> « Dès l'entrée en vigueur de la Convention, les Parties à cette Convention, qui sont également Parties à la Convention de 1990 :
> a appliqueront les dispositions de cette Convention dans leurs relations mutuelles ;
> b continueront à appliquer les dispositions de la Convention de 1990 dans leurs relations avec d'autres Parties à ladite Convention, qui ne sont pas Parties à cette Convention. »

Il est douteux que cette technique puisse s'appliquer au réexamen de la Convention européenne d'extradition sans accroître la complexité juridique par rapport à la situation actuelle.