

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



Strasbourg, 29 septembre 2011
[PC-OC/Documents 2011/ PC-OC(2011) 17 F]

PC-OC (2011) 17

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITE D'EXPERTS
SUR LE FONCTIONNEMENT DES CONVENTIONS EUROPEENNES
SUR LA COOPERATION DANS LE DOMAINE PENAL
PC-OC

**Document de réflexion sur la faisabilité de procédures simplifiées pour l'amendement
des traités européens relatifs à la coopération en matière pénale**

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

Convention de Vienne sur le droit des traités

La pratique du Conseil de l'Europe en matière de droit des traités repose dans une large mesure sur les règles du droit international codifiées par la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969. L'article 39 de cette convention énonce une règle générale relative à l'amendement des traités, comme suit : « un traité peut être amendé par accord entre les parties ». La volonté des parties est donc déterminante à cet égard.

Protocoles d'amendement :

Dans la pratique du Conseil de l'Europe, les conventions sont en général amendées par voie de protocoles d'amendement, lesquels doivent être ratifiés par tous les Etats parties avant de pouvoir entrer en vigueur.

Au lieu d'une ratification, quelques traités récents du Conseil de l'Europe ont introduit une procédure d'acceptation. Tel est le cas, par exemple, de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141) ou de la Convention sur la cybercriminalité (STE 185) :

Convention sur la cybercriminalité

Article 44 – Amendements

- 1 *Des amendements à la présente Convention peuvent être proposés par chaque Partie, et sont communiqués par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats membres du Conseil de l'Europe, aux Etats non membres ayant pris part à l'élaboration de la présente Convention, ainsi qu'à tout Etat y ayant adhéré ou ayant été invité à y adhérer, conformément aux dispositions de l'article 37.*
- 2 *Tout amendement proposé par une Partie est communiqué au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), qui soumet au Comité des Ministres son avis sur ledit amendement.*
- 3 *Le Comité des Ministres examine l'amendement proposé et l'avis soumis par le CDPC et, après consultation avec les Etats non membres parties à la présente Convention, peut adopter l'amendement.*
- 4 *Le texte de tout amendement adopté par le Comité des Ministres conformément au paragraphe 3 du présent article est communiqué aux Parties pour acceptation.*
- 5 *Tout amendement adopté conformément au paragraphe 3 du présent article entre en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties ont informé le Secrétaire Général de leur acceptation.*

Il ressort du rapport explicatif sur chacune de ces deux conventions que cette procédure d'amendement est essentiellement prévue pour des modifications relativement mineures liées à des aspects techniques ou de procédure. Les experts ont estimé que des modifications majeures à ces conventions pourraient être introduites sous forme de protocoles additionnels ou d'amendement.

Dans le but de réduire le délai précédant leur entrée en vigueur, un petit nombre de protocoles d'amendement à des traités du Conseil de l'Europe¹ comportent une disposition d'acceptation tacite

¹ Accord européen relatif à l'échange de substances thérapeutiques d'origine humaine (STE 26, 1958) ; Accord pour l'importation temporaire en franchise de douane, à titre de prêt gratuit et à des fins diagnostiques ou thérapeutiques, de matériel médico-chirurgical et de laboratoire destiné aux établissements sanitaires (STE 33, 1960) ; Accord européen relatif à l'échange des réactifs pour la détermination des groupes sanguins (STE 39, 1962) et Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE 132) amendés respectivement par les protocoles STE 109, 110, 111 et 171

(en plus d'une disposition prévoyant leur entrée en vigueur après le dépôt des instruments d'acceptation par l'ensemble des Etats parties).

Une disposition de ce type figure dans le Protocole portant amendement à la Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE 171) :

Article 34

Le présent Protocole est ouvert à l'acceptation des Parties à la Convention. Aucune réserve n'est admise.

Article 35

- 1 *Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle la dernière des Parties à la Convention aura déposé son instrument d'acceptation auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.*
- 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.*

Il est à noter que toutes ces procédures supposent que l'ensemble des parties à la Convention concernée approuvent l'amendement (ratification, acceptation ou absence d'objection), ce qui peut poser problème lorsque la Convention en question a été ratifiée par un grand nombre d'Etats. La ratification ou l'acceptation par les différents Etats peut largement retarder ou entraver l'entrée en vigueur d'un protocole d'amendement.

Protocoles additionnels :

Un moyen d'éviter cette contrainte a été d'élaborer des « protocoles additionnels », qui contiennent des dispositions portant amendement à une convention et qui peuvent entrer en vigueur dès lors qu'ils ont été ratifiés par quelques Etats. Cette solution a été utilisée en particulier pour les conventions en matière de coopération, qui sont pour la plupart bilatéraux. L'exemple le plus récent est le Protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (SCTE n° 208), du 27 mai 2010, qui est entré en vigueur après 5 ratifications. D'autres protocoles de ce type ont également été adoptés dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, notamment les deux premiers protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition (STE n° 86 et 98) et le Deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 182). Le principe commun à ces protocoles est que les dispositions modifiées de la convention initiale ne s'appliquent que dans le cadre des relations mutuelles entre les Etats parties au protocole correspondant.

L'adoption d'amendements par voie de protocoles additionnels présente toutefois le désavantage de conduire à une multiplicité de régimes conventionnels, qui varient en fonction des engagements pris par les différents Etats (selon qu'ils ont ou non ratifié les protocoles, formulé des réserves, etc.).