

Strasbourg, le 19 novembre 2014  
cdpc/docs 2014/cdpc (2014) 14 rév

CDPC (2014) 14 rév

**COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS**  
**(CDPC)**

**PASSAGE EN REVUE DES CONVENTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE  
EN MATIERE PENALE SOUS LA RESPONSABILITE DIRECTE DU CDPC**

Document établi par le Secrétariat du CDPC  
Direction générale I – Droits de l'homme et Etat de droit

Site internet du CDPC : [www.coe.int/cdpc](http://www.coe.int/cdpc)  
E-mail du CDPC : [dgi-dpc@coe.int](mailto:dgi-dpc@coe.int)

## Table des matières

Introduction générale .....	3
Partie I : Informations générales sur les Conventions .....	5
1.    Convention européenne pour la répression des infractions routières (STCE n°52) 5	5
2.    Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STCE n°116) .....	6
3.    Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels (STCE n°119) 7	7
4.    Convention sur les opérations financières des « initiés » (STCE n°130) .....	8
5.    Protocole à la Convention sur les opérations financières des « initiés » (STCE n°133).....	9
6.    Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STCE n°172).....	10
Partie 2 : Eléments de réflexion sur les Conventions .....	11
1.    Convention européenne pour la répression des infractions routières (STCE N°52) .....	11
2.    Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STCE N°116).....	18
3.    Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels (STCE N°119).....	24
4.    Convention sur les opérations financières des « initiés » (STCE N°130).....	32
Protocole à la Convention sur les opérations financières des « initiés » (STCE N°133) .....	32
5.    Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STCE n°172) 38	38
Annexe .....	44

## Introduction générale

Depuis sa fondation, en 1949, le Conseil de l'Europe a élaboré plus de 200 conventions, instaurant un réel patrimoine juridique européen commun.

Décidé à faire le point sur cet acquis conventionnel du Conseil de l'Europe, le Secrétaire Général a rédigé un rapport sur le passage en revue des différentes conventions du Conseil de l'Europe (SG/Inf(2012)12, 12 mai 2012). Cet exercice a plusieurs buts :

- Mettre en lumière les conventions clés pouvant servir de plateforme juridique commune pour tous les Etats membres dans les domaines des Droits de l'homme, de l'Etat de Droit et de la Démocratie ;
- Identifier les conventions nécessitant une mise à jour pour conserver ou augmenter leur pertinence sur les dix prochaines années ;
- Inciter, à travers divers moyens, les Etats non membres du Conseil de l'Europe à adhérer aux conventions pertinentes ;
- Développer des mesures permettant d'accroître la pertinence, la visibilité et le nombre de parties contractantes aux conventions du Conseil de l'Europe.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a pris acte du rapport du Secrétaire Général lors de sa 1168<sup>ème</sup> réunion, le 10 avril 2013. Ce dernier a chargé les différents comités directeurs et ad hoc de procéder à un examen des conventions placées sous leur responsabilité, ceci en vue de :

- Proposer toute mesure susceptible d'améliorer la visibilité, l'impact et l'efficacité des conventions, ou de certaines d'entre elles placées sous leur responsabilité ;
- D'attirer l'attention des Etats membres sur les conventions pertinentes ;
- De révéler d'éventuels problèmes de fonctionnement ou obstacles à la ratification des conventions pertinentes, ainsi que d'attirer l'attention des Etats membres sur les réserves ;
- D'encourager les Etats à examiner périodiquement la possibilité et/ou l'opportunité de devenir Partie à de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe ;
- D'évaluer la nécessité ou l'opportunité d'élaborer des amendements, des protocoles additionnels ou des conventions complémentaires aux conventions placées sous leur responsabilité.

Lors de sa 65<sup>ème</sup> réunion Plénière, du 2 au 5 décembre 2013, le CDPC a pris note de ces deux documents. Les 7 et 8 avril 2014, lors de la Réunion du Bureau, il a été décidé de charger le Secrétariat de préparer un document recensant toutes les informations pertinentes sur les Conventions sous la responsabilité du CDPC.

Ce document vise à présenter, dans une première partie, des informations générales sur les Conventions tombant sous la responsabilité directe du CDPC. Dans une seconde partie, des éléments de réflexion seront proposés pour chacune de ces Conventions.

En raison de leur caractère récent, trois Conventions ont été exclues du présent document, étant donné qu'il n'est pas possible de procéder à leur appréciation. Il s'agit de :

- La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n°210) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014 ;
- La Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n°211) qui n'est pas encore entrée en vigueur ;
- La Convention du Conseil de l'Europe sur le trafic d'organes humains qui ne sera ouverte à signature qu'en mars 2015.

## **Partie I : Informations générales sur les Conventions**

### **1. Convention européenne pour la répression des infractions routières (STCE n°52)**

Cette Convention visait à faire face à l'accroissement, dans les années 1960, de la circulation des véhicules entre les Parties et au danger que pouvait constituer la violation des règles qui assurent la sécurité des usagers de la route. Elle fixe le cadre de la coopération des Parties visant à rendre plus efficace la répression des infractions routières commises sur leurs territoires.

La Convention déroge au principe de la territorialité, et laisse à la Partie où une infraction routière a été commise le choix de poursuivre le conducteur elle-même ou de demander à l'Etat de résidence de l'auteur d'une infraction routière d'exercer la poursuite.

Une liste d'infractions auxquelles s'applique la Convention est énumérée à l'Annexe I de cette dernière, dite "Fonds commun d'infractions routières".

Ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 30 novembre 1964.

**Entrée en vigueur:** 18 juillet 1972.

**Nombre de signatures :** 15 Etats membres du Conseil de l'Europe.

**Nombre de ratifications :** 5 Etats membres du Conseil de l'Europe.

## **2. Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STCE n°116)**

Cette Convention oblige les Etats devenant Parties à la Convention de dédommager les victimes d'infractions violentes, intentionnelles et ayant entraîné de graves atteintes corporelles ou la mort. Une telle obligation de dédommagement ne concerne que les violations commises dans le territoire de l'Etat concerné, indépendamment de la nationalité de la victime.

Ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 24 novembre 1983.

**Entrée en vigueur** : 1<sup>er</sup> février 1988.

**Nombre de signatures** : 32 Etats membres du Conseil de l'Europe.

**Nombre de ratifications** : 25 Etats membres du Conseil de l'Europe.

### **3. Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels (STCE n°119)**

Se fondant sur le concept de responsabilité commune et de solidarité dans la protection du patrimoine culturel européen, la Convention vise à protéger le patrimoine culturel contre les activités criminelles. Pour atteindre cet objectif, les Parties s'engagent à promouvoir dans le public la conscience de la nécessité de protéger les biens culturels, à coopérer à la prévention des infractions contre des biens culturels, à reconnaître la gravité de ces infractions, à appliquer des sanctions adéquates ou à coopérer pour découvrir des biens culturels enlevés.

Ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, à Delphes, le 23 juin 1985.

**Entrée en vigueur** : Ce traité entrera en vigueur après 3 ratifications.

**Nombre de signatures** : 6 Etats membres du Conseil de l'Europe.

**Nombre de ratifications** : 0.

#### **4. Convention sur les opérations financières des « initiés » (STCE n°130)**

La Convention instaure une assistance mutuelle par la communication d'informations entre les administrations nationales chargées de surveiller les opérations en Bourse, afin de découvrir et d'identifier à temps la préparation d'opérations irrégulières par des "initiés".

Les Parties peuvent, par une simple déclaration, étendre ce mécanisme d'entraide à la recherche des coupables dans d'autres opérations qui portent atteinte à l'égalité d'accès à l'information entre tous les utilisateurs du marché des titres et à la qualité des informations données aux investisseurs pour assurer la loyauté des transactions (montages financiers frauduleux, manipulation des cours en bourses, blanchissage des fonds d'origine criminelle, etc...).

Les Parties s'engagent à s'accorder mutuellement l'aide judiciaire la plus large possible visant des infractions impliquant des opérations financières d'«initiés».

Ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 20 avril 1989.

**Entrée en vigueur** : 1<sup>er</sup> octobre 1991.

**Nombre de signatures** : 9 Etats membres du Conseil de l'Europe.

**Nombre de ratifications** : 8 Etats membres du Conseil de l'Europe.



**5. Protocole à la Convention sur les opérations financières des « initiés »  
(STCE n°133)**

Le Protocole permet aux Etats membres de l'Union européenne, Parties à la Convention, d'appliquer dans leurs relations mutuelles le droit communautaire et de ne pas appliquer les règles découlant de la Convention (STE N° 130) que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné.

Ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, à Strasbourg, le 11 septembre 1989.

**Entrée en vigueur** : 1<sup>er</sup> octobre 1991.

**Nombre de signatures** : 9 Etats membres du Conseil de l'Europe.

**Nombre de ratifications** : 8 Etats membres du Conseil de l'Europe.

## **6. Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STCE n°172)**

Ce texte a pour but de renforcer la protection de l'environnement au niveau européen en décourageant les comportements susceptibles de causer de graves dommages à l'environnement et d'harmoniser les législations nationales dans ce domaine.

Cet instrument juridique érige en infractions pénales un certain nombre d'actes commis intentionnellement ou par négligence lorsqu'ils causent ou sont susceptibles de causer des dommages durables à la qualité de l'atmosphère, du sol et des eaux, aux animaux ou aux végétaux, ou d'entraîner la mort ou de graves lésions à des personnes.

Elle définit la notion de responsabilité pénale des personnes physiques et morales, précise les mesures à prendre par les Etats pour la confiscation des biens et pour la définition des compétences et organise la coopération internationale.

S'agissant des sanctions, elles doivent permettre l'emprisonnement et les sanctions pécuniaires et peuvent inclure la remise en l'état de l'environnement, qui fait l'objet d'une disposition facultative de la convention.

Autre disposition importante, les fondations ou associations de protection de l'environnement, pourront participer aux procédures pénales concernant les infractions prévues par la Convention.

Ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et des Etats non membres qui ont participé à son élaboration, à Strasbourg, le 4 novembre 1998.

**Entrée en vigueur** : Cette Convention entrera en vigueur après 3 ratifications.

**Nombre de signatures** : 14 Etats membres du Conseil de l'Europe.

**Nombre de ratifications** : 1 Etat membre du Conseil de l'Europe.

## Partie 2 : Eléments de réflexion sur les Conventions

### 1. CONVENTION EUROPEENNE POUR LA REPRESSION DES INFRACTIONS ROUTIERES (STCE N°52)

La Convention européenne pour la répression des infractions routières a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 30 novembre 1964. Elle est entrée en vigueur le 18 juillet 1972. Elle est aujourd'hui signée par dix Etats<sup>1</sup> et ratifiée par cinq d'entre eux<sup>2</sup>. Envisagée à l'origine comme une réponse à l'accroissement du nombre de véhicules en circulation et donc des infractions en résultant, l'état des signatures et des ratifications cinquante ans après son ouverture à signature est décevant.

Il n'existe, à l'heure actuelle, pas de statistiques de la délinquance routière à l'échelle du Conseil de l'Europe. L'Union européenne dresse un bilan annuel du nombre de personnes tuées sur les routes. En 2013, les statistiques démontraient qu'en moyenne, 70 personnes meurent chaque jour sur les routes européennes<sup>3</sup>. Il s'agit donc d'un phénomène de grande ampleur. Néanmoins, ces chiffres sont généraux et ne concernent pas l'ensemble de la délinquance routière. Il n'est pas avéré que tous les accidents mortels sur les routes soient liés à des faits délictueux, ni que chaque fait délictueux entraîne inmanquablement un décès. En outre, ces chiffres ne prennent pas en compte l'élément d'extranéité propre à justifier la prise de mesure à l'échelle européenne.

Il est vrai que l'extranéité est un élément clé à prendre en considération en matière de sécurité routière. Les chiffres avancés par la Commission européenne<sup>4</sup> en novembre 2013 sont alarmants : si les conducteurs non-résidents représentent 5% du trafic routier dans l'Union européenne, ils sont tout de même responsables de 15% des infractions en matière de vitesse de circulation. En outre, le conducteur d'un véhicule immatriculé à l'étranger est trois fois plus susceptible de commettre une infraction qu'une personne résidant dans le pays de l'immatriculation de son véhicule. Enfin, l'Union européenne constate que dans des pays comme la France, où le tourisme et le transit sont importants, les excès de vitesse commis par des personnes non résidentes représentent 25% des infractions commises et peuvent atteindre jusqu'à 40-50% à certaines périodes de l'année<sup>5</sup>.

#### I) La Convention européenne pour la répression des infractions routières

Le Conseil de l'Europe se place en position de précurseur en la matière. En effet, le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), dès après sa création par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, a porté son attention sur le danger représenté par les violations des règles de la circulation routière.

<sup>1</sup> L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, la France, la Géorgie, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Suède et la Turquie

<sup>2</sup> Chypre, le Danemark, la France, la Roumanie et la Suède

<sup>3</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-341\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-341_fr.htm)

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/transport/newsletters/2013/11-08/articles/cbe\\_memo\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/newsletters/2013/11-08/articles/cbe_memo_en.htm) (en anglais uniquement)

<sup>5</sup> La version anglaise évoque les « *very busy periods of the year* », on peut penser aux vacances scolaires, mais aussi aux périodes touristiques comme l'été ou la période des sports d'hiver

Le CDPC a donc chargé certains de ses membres réunis en sous-comité d'étude, d'élaborer un avant-projet de convention permettant de créer entre les Etats membres un étroit lien de solidarité en matière de répression des infractions routières. Cet avant-projet a été présenté au Comité des Ministres en 1961. Celui-ci a décidé d'ouvrir la Convention à signature lors de sa 134<sup>ème</sup> réunion, en octobre 1964.

La Convention vise à pallier le fait que les contrevenants aux différents codes de la route non-résidents se soustraient à leurs obligations en rentrant dans leur pays de résidence. Aussi institue-t-elle une double dérogation au principe de la territorialité fixant généralement le tribunal compétent et la loi pénale compétente. Elle donne ainsi compétence à l'Etat de résidence de l'auteur d'une infraction routière pour poursuivre une infraction commise sur le territoire d'un autre Etat, quelle que soit la nationalité du contrevenant. En outre, elle offre la possibilité à l'Etat de résidence d'exécuter lui-même les condamnations prononcées dans l'Etat d'infraction.

La Convention se divise en cinq titres et est complétée par deux annexes.

Le Titre I pose les principes fondamentaux. Ce titre autorise l'Etat de résidence à poursuivre une infraction commise sur le territoire d'un autre Etat ou à exécuter une sanction devenue définitive hors de sa compétence territoriale. Le Titre I définit également le droit applicable aux situations concernées<sup>6</sup>.

Le Titre II est consacré à la poursuite dans l'Etat de résidence. Il permet notamment d'apporter des précisions en ce qui concerne la prescription de l'action publique ou encore la valeur juridique des documents émis dans l'Etat dans lequel les poursuites ont lieu.

Le Titre III se penche sur l'exécution dans l'Etat de résidence. Le principe *non bis in idem* est évoqué ici, ainsi que la question du paiement des amendes. Un article prévoit par exemple la situation du non-paiement d'une amende et des recours dont dispose l'Etat de résidence pour obtenir ledit paiement.

Le Titre IV pose des « dispositions générales ». Elles prévoient notamment la question des frais de procédure, mais aussi la question de l'échange d'informations entre les différents Etats, notamment en ce qui concerne la décision définitive donnée.

Enfin, le Titre V contient les dispositions finales.

Il est intéressant de noter que le cœur même de la Convention se trouve dans l'annexe I de celle-ci. En effet, cette annexe vise à déterminer le « fonds commun d'infractions », à savoir les infractions qui sont visées par la Convention. Sept infractions sont prévues par la Convention :

1. L'homicide involontaire ou les blessures involontaires causées dans le domaine de la circulation routière ;

---

<sup>6</sup> S'agissant de la définition de l'infraction, la loi de l'Etat de l'infraction s'applique. S'agissant de la poursuite et de l'exécution, ce sont les lois de l'Etat de résidence qui s'appliquent.

2. Le « délit de fuite », c'est-à-dire la violation des obligations incombant aux conducteurs de véhicules à la suite d'un accident de la circulation ;
3. La conduite d'un véhicule par une personne :
  - a. en état d'ivresse ou sous l'influence de l'alcool;
  - b. sous l'influence de stupéfiants ou de produits ayant des effets analogues;
  - c. inapte par suite d'une fatigue excessive ;
4. La conduite d'un véhicule à moteur non couvert par une assurance garantissant la responsabilité civile pour les dommages causés aux tiers du fait de l'emploi de ce véhicule ;
5. Le refus d'obtempérer aux injonctions d'un agent de l'autorité concernant la circulation routière ;
6. L'inobservation des règles concernant:
  - a. la vitesse des véhicules;
  - b. la place des véhicules en mouvement et le sens de leur marche, le croisement, le dépassement, le changement de direction et le franchissement des passages à niveaux;
  - c. la priorité de passage;
  - d. le privilège de circulation de certains véhicules tels que les véhicules de lutte contre l'incendie, les ambulances, les véhicules de police;
  - e. l'inobservation des signaux et des marques sur le sol, notamment du signal «Stop»;
  - f. le stationnement et l'arrêt des véhicules;
  - g. l'accès des véhicules ou de catégories de véhicules à certaines voies, notamment en raison de leur poids ou de leurs dimensions;
  - h. l'équipement de sécurité des véhicules et de leur chargement;
  - i. la signalisation des véhicules et de leur chargement;
  - j. l'éclairage des véhicules et l'usage des feux;
  - k. la charge et la capacité des véhicules;
  - l. l'immatriculation des véhicules, la plaque d'immatriculation et le signe distinctif de nationalité ;
7. Le défaut d'habilitation légale du conducteur.

L'annexe II, quant à elle, offre la possibilité aux Etats de formuler des réserves.

## **II) Eléments de réflexion sur la Convention européenne pour la répression des infractions routières**

Plusieurs éléments sont à signaler concernant la Convention européenne pour la répression des infractions routières.

### **i) Un dispositif conventionnel inhabituel**

En premier lieu, le fait de placer les infractions en annexe peut paraître étonnant, tout comme le choix de ne pas faire débiter le texte de la Convention par les définitions des termes clés. En effet, les expressions telles que « infraction routière » ou encore « règles de circulation » sont définies dans le Titre V, à savoir les dispositions finales.

En outre, le dispositif proposé par la Convention est très différent des règles de compétence généralement admises en droit pénal. S'il est vrai que se détacher de la compétence territoriale est une bonne initiative pour parvenir à une exécution d'une

sanction à l'étranger, cette vision ne s'accommode guère avec la réalité des sanctions prononcées en matière d'infractions routières. En effet, la majorité des sanctions pénales prononcées dans ce domaine sont des peines d'amende, les autres peines, telles que les peines d'emprisonnement, étant réservées aux infractions les plus graves. Or, il est difficile de concevoir qu'un Etat puisse percevoir une amende liée à une infraction commise dans un autre Etat et visant à réparer un trouble à l'ordre public s'étant produit à des kilomètres de son territoire. A cet égard, il est intéressant de noter que la possibilité est donnée aux Etats de formuler une réserve selon laquelle ils n'appliqueront pas le Titre III de la Convention, Exécution dans l'Etat de résidence. La France, le Danemark et la Suède ont expressément refusé d'appliquer le Titre III, tandis que l'Italie se réserve le droit de ne l'appliquer qu'aux sanctions pécuniaires<sup>7</sup>.

La Convention du Conseil de l'Europe prévoit que la demande de poursuite est adressée par le ministère de la Justice de l'Etat d'infraction au ministère de la Justice de l'Etat de résidence. Les communications pourront ensuite être échangées directement par les autorités compétentes. A l'heure d'Internet et des communications électroniques, il convient de se demander si le choix de cette voie de communication est toujours pertinent. En effet, envisager une communication directe et immédiate entre les autorités compétentes permettrait un gain de temps et d'argent considérable pour les Etats membres.

## ii) Les autres textes internationaux

Il existe, à l'échelle de l'Europe, d'autres règles de coopération en la matière. Ainsi, en observant les réserves formulées par le Danemark, on réalise que celui-ci entend appliquer d'autres dispositions à l'égard de la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Islande, soit les pays membres du Conseil Nordique. Ces derniers coopèrent étroitement quant à la circulation routière. De la même manière, des accords bilatéraux pour des infractions routières existent déjà entre la France, le Luxembourg, la Suisse et la Belgique.

Dès le 19 juin 1990, les Ministres et Secrétaires d'Etat réunis à Schengen appelaient à une amélioration de la coopération concernant les poursuites d'infractions en matière de sécurité routière ainsi qu'à la possibilité d'exécution réciproque des peines d'amende.

On trouve un Accord sur la coopération dans le cadre des procédures relatives aux infractions routières<sup>8</sup> qui s'inscrit dans le cadre de l'acquis de Schengen. Celui-ci fixe une procédure de coopération et d'échange d'informations en matière d'infractions routières, et vise également la question des sanctions pécuniaires en la matière.

L'Union européenne tente également d'instaurer ses propres règles de compétence s'agissant des infractions à la circulation routière. Une première tentative a été réalisée par la Directive 2011/82/UE facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant

<sup>7</sup> Les réserves sont disponibles à :

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=052&CM=8&DF=14/11/2014&CL=FRE&VL=0>

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:41999D0011&from=FR>

(décision du Comité exécutif décidant de l'approbation de cet accord)

les infractions en matière de sécurité routière<sup>9</sup> adoptée le 25 octobre 2011. Celle-ci établit un système d'échange d'informations entre les Etats membres de l'Union européenne. Cependant, bien qu'ayant connu un retentissement médiatique fort, l'existence juridique de cette dernière n'aura été que très courte. Le délai de transposition de la directive dans les différents droits nationaux arrivait à échéance le 7 novembre 2013. Or, par la suite d'un recours de la Commission européenne introduit le 27 janvier 2012 devant la Cour de justice de l'Union européenne, la Directive 2011/82/UE a été annulée<sup>10</sup> par un jugement du 6 mai 2014, ceci en raison de la base juridique choisie. La Cour de justice de l'Union européenne a tout de même choisi de maintenir les effets de la directive « jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder douze mois à compter de la date du prononcé [de l']arrêt, d'une nouvelle directive fondée sur la base juridique appropriée ».

L'Union européenne n'a pas tardé à prendre acte de cette décision puisque la Commission européenne a présenté une proposition de nouvelle directive facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière<sup>11</sup> le 18 juillet 2014. Le fond de la proposition de nouvelle directive n'est pas très différent de la directive annulée. Il s'agissait principalement de corriger la base juridique de cette dernière. Plusieurs éléments sont intéressants si l'on opère une comparaison avec le texte de la Convention européenne pour la répression des infractions routières :

- L'Union européenne prend davantage le parti de créer un échange d'informations entre les autorités, plutôt que de se centrer sur l'exécution des décisions et sur la poursuite en tant que telle. Elle prévoit ainsi l'accès des autorités des Etats membres aux informations d'immatriculation des autres Etats membres. Ainsi, l'Etat membre sur le territoire duquel l'infraction a eu lieu peut immédiatement se tourner vers la personne contrevenante aux règles de circulation routière sans avoir à solliciter l'intermédiaire des autorités de l'Etat d'immatriculation du contrevenant ;
- La Directive de l'Union européenne, à la différence de la Convention du Conseil de l'Europe fixe un modèle de lettre sollicitant l'assistance, mais aussi de lettre de notification de l'infraction<sup>12</sup>. Là encore, outre le gain de temps et d'argent pour les autorités concernées, cela permet également de dépasser les barrières linguistiques. La Convention du Conseil de l'Europe n'impose aucune traduction, et cinq Etats ont fait savoir, par le biais des réserves, qu'ils souhaitaient voir les documents transmis être accompagnés d'une traduction, soit dans leur langue officielle, soit dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe<sup>13</sup>. Le fait d'imposer l'envoi de la lettre de notification dans une langue comprise par le

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0082&gid=1415979178076&from=FR>

<sup>10</sup> Affaire C-43/12, Commission européenne contre Parlement européen, Conseil de l'Union européenne

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151775&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=742186>

<sup>11</sup> [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d3ba20c5-0e5f-11e4-a7d0-01aa75ed71a1.0003.01/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d3ba20c5-0e5f-11e4-a7d0-01aa75ed71a1.0003.01/DOC_1&format=PDF)

<sup>12</sup> [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d3ba20c5-0e5f-11e4-a7d0-01aa75ed71a1.0003.01/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d3ba20c5-0e5f-11e4-a7d0-01aa75ed71a1.0003.01/DOC_2&format=PDF)

<sup>13</sup> Chypre, le Danemark, l'Italie, la Roumanie et la Suède

- contrevenant permet de respecter le droit à un procès équitable fixé à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'homme<sup>14</sup> ;
- Les infractions couvertes par la Directive de l'Union européenne sont très proches de celles fixées par la Convention du Conseil de l'Europe. Néanmoins, certaines paraissent être plus actuelles que celles fixées par la Convention européenne pour la répression des infractions routières. L'Union européenne prend ainsi en compte l'utilisation d'un téléphone mobile ou de tout autre appareil électronique ;
  - La proposition de directive contient un article 11 intitulé « Révision de la directive ». Il prévoit ainsi que, le 7 novembre 2016 au plus tard, la Commission doit remettre un rapport sur l'application de la Directive par les Etats membres. Des aspects devront être traités par la Commission et elle devra, le cas échéant, élaborer des propositions pour couvrir ces aspects<sup>15</sup>.

### iii) Une Convention destinée aux infractions les plus graves

La Convention du Conseil de l'Europe semble être destinée à traiter des infractions à la circulation routière les plus graves, c'est-à-dire celles qui sont susceptibles d'être qualifiées de crime ou de délit. En effet, il n'est pas certain que des Etats entament une telle procédure pour obtenir l'exécution d'une sanction jugée faible ou une sanction pour laquelle les coûts de procédure seraient plus importants que le bénéfice qui en résulte.

L'Union européenne a mis en place un système de reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires par les Etats membres à travers la Décision-Cadre 2005/214/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires<sup>16</sup> du 24 février 2005. La décision infligeant la sanction pécuniaire est transmise de l'Etat d'émission, c'est-à-dire l'Etat membre qui a rendu la décision, à l'Etat d'exécution, c'est-à-dire l'Etat membre qui exécute la décision sur son territoire.

La directive facilitant l'échange d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière renvoie à cette décision-cadre, et c'est sans doute par ce biais que sa portée se trouve limitée : en effet, un Etat peut refuser de reconnaître et d'exécuter la décision si l'amende infligée est inférieure à un montant de 70€, ceci pour éviter que les frais engagés soient inférieurs aux bénéfices escomptés par le paiement de l'amende. Cela conduit l'Union européenne à également envisager cet échange d'informations dans le cas d'infractions graves aux règles de la circulation routière.

### Conclusion

Ratifiée par cinq Etats en cinquante ans, on peut douter que de nouvelles ratifications interviennent puisque la dernière ratification a eu lieu en 1998, tandis que les précédentes ont toutes eu lieu en 1972.

<sup>14</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/005.htm>

<sup>15</sup> Y figurent notamment l'évaluation de la nécessité d'ajouter d'autres infractions en matière de sécurité routière ou encore des possibilités d'harmoniser les règles de circulation routière.

<sup>16</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005F0214&from=FR>



Néanmoins, la sécurité routière reste aujourd'hui un défi de taille pour les sociétés européennes et il est important que le Conseil de l'Europe, précurseur du traitement international des infractions routières<sup>17</sup>, continue à jouer un rôle clé en la matière.

---

<sup>17</sup> La Convention de La Haye sur la loi applicable en matière d'accidents de la circulation routière date de 1971 tandis que la Convention de Vienne sur la circulation routière date de 1968.

## **2. CONVENTION EUROPEENNE RELATIVE AU DEDOMMAGEMENT DES VICTIMES D'INFRACTIONS VIOLENTES (STCE N°116)**

### **Introduction**

La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions pénales a été ouverte à la signature le 24 novembre 1983 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1988. Ratifiée par vingt-cinq Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>18</sup>, elle a également été signée par huit Etats qui ne l'ont pas encore ratifiée<sup>19</sup>. Le rythme des signatures et des ratifications est assez soutenu et régulier. On recense d'ailleurs une ratification ainsi qu'une signature de la Convention en 2010<sup>20</sup>.

Il est apparu que parmi les difficultés rencontrées par les victimes d'infractions pénales, le dédommagement était souvent source de difficultés, notamment dans les cas où l'auteur de l'infraction n'avait pas été découvert, avait disparu ou était insolvable. Aussi, à partir des années 1960, divers Etats membres du Conseil de l'Europe ont mis en place des régimes de dédommagement de la victime par des fonds publics dans les cas où l'indemnisation ne pouvait être assurée à d'autres titres.

La création de tels régimes permet d'éviter une sensation de « double-victimisation » de la part de la personne en évitant que celle-ci ne se sente abandonnée par les pouvoirs publics après avoir été déjà victime d'une infraction. De nombreux arguments ont été évoqués pour justifier l'intervention étatique en la matière. Ainsi, certains ont avancé que l'Etat n'a pas pu jouer son rôle protecteur en laissant l'infraction se produire. D'autres ont estimé que les principes de solidarité sociale et d'éthique justifiaient cette intervention. Enfin, d'autres ont affirmé qu'en effaçant le sentiment d'injustice ressenti par la victime, le dédommagement étatique facilite l'application d'une politique criminelle moins répressive mais plus efficace<sup>21</sup>.

Le Conseil de l'Europe a pris acte de l'existence de ces divers régimes et a choisi d'édicter la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes afin de permettre une harmonisation des règles en la matière à l'échelle européenne, tout en offrant des solutions dans le cadre de procédures transfrontalières.

### **I) La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes**

---

<sup>18</sup> L'Albanie, l'Allemagne, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, le Liechtenstein, le Luxembourg, le Monténégro, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède et la Suisse

<sup>19</sup> L'Arménie, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, la Lituanie, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine

<sup>20</sup> Le Monténégro a signé et ratifié la Convention en mars 2010 ; la Serbie l'a signée le 12 octobre 2010

<sup>21</sup> Voir en ce sens le rapport explicatif de la Convention, européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes disponible à :

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/116.htm>

La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes résulte de la prise en compte de la création de ces régimes d'indemnisation par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC). Dès 1970, celui-ci décida d'inclure le dédommagement des victimes d'actes criminels dans son programme de travail.

Un premier pas a été franchi le 28 septembre 1977 avec l'adoption, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la Résolution (77) 27<sup>22</sup> sur le dédommagement des victimes d'infractions pénales. Celle-ci a été suivie par la mise en place de tels régimes dans divers Etats membres du Conseil de l'Europe.

En 1981, le CDPC a entrepris la rédaction de la Convention. Celle-ci vise à harmoniser les principes directeurs relatifs au dédommagement des victimes d'infractions violentes et à leur donner une force contraignante au plan européen. Il s'agit également d'assurer la coopération entre les parties en matière de dédommagement des victimes d'infractions violentes.

Son Titre I est consacré aux principes fondamentaux et fixe les principes généraux qui doivent gouverner le dédommagement des victimes d'infractions violentes en précisant notamment les types d'infractions pouvant ouvrir un droit à dédommagement. Celles-ci doivent être intentionnelles, violentes et être la cause directe d'atteintes graves au corps ou à la santé de la victime. Aucune liste exhaustive d'infractions n'est effectuée dans le texte même de la Convention.

Le Titre II de la Convention est relatif à la coopération internationale. Il incombe de préciser que ce titre est relativement bref (deux articles) et prévoit principalement que les Etats s'accordent « la plus large assistance possible » en la matière. Le rapport explicatif renvoie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STCE n°030) et à son Protocole additionnel (STCE n°099), ainsi qu'à la Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative (STCE n°100), ainsi que sur les accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre les Etats contractant pour faciliter la coopération internationale en la matière.

Enfin, le Titre III de la Convention fixe les clauses finales habituelles aux conventions européennes.

## **II) Eléments de réflexion sur la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes**

La prise en considération des victimes de la criminalité est une préoccupation fréquente dans les différents textes internationaux. L'ONU a adopté, le 29 novembre 1985, la Résolution 40/34 portant Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir<sup>23</sup> définissant les droits des victimes dans les procédures pénales, notamment le droit à réparation. L'ONU a complété son édifice en adoptant une Résolution A.G. 60/147 du 16 décembre 2005<sup>24</sup>,

<sup>22</sup> <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=594967&SecMode=1&DocId=659206&Usage=2>

<sup>23</sup> [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/40/34&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/34&Lang=F)

<sup>24</sup> <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

mais centrée cette fois-ci sur les victimes de violations graves du droit international humanitaire. Dans ce texte, l'ONU confirme la nécessité d'un droit à réparation pour les victimes.

S'agissant de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, bien qu'elle soit assez satisfaisante en termes de ratifications et de signatures, elle n'est pas pour autant exempte de critiques. En effet, il est écrit dans l'exposé des motifs de la Proposition de directive du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité<sup>25</sup>, que, « il est indéniable que la convention européenne de 1983 ait eu un effet important [...]. Cependant, [...], la convention n'a pas réussi à assurer une couverture complète de tous les citoyens de l'Union. [...] la norme minimale qu'elle visait à établir n'est pas à la mesure du degré de protection auquel les citoyens de l'Union et les personnes en séjour régulier dans l'Union devraient pouvoir prétendre ».

Cette proposition de directive européenne s'inscrit dans un champ plus vaste. En effet, dès 1989 et l'entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe, le Parlement européen adoptait une résolution<sup>26</sup> sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes. En 1998, le Programme de Vienne<sup>27</sup> du Conseil et de la Commission est approuvé. Celui-ci prévoit notamment d'étudier la question de l'aide aux victimes, d'effectuer une analyse comparative des régimes d'indemnisation et d'évaluer la possibilité d'arrêter des mesures en la matière au sein de l'Union européenne.

En 1999, la Commission européenne a présenté une communication<sup>28</sup> visant à améliorer la situation des victimes de délits dans l'Union européenne. Le 28 septembre 2001, la Commission a édicté un Livre vert sur l'indemnisation des victimes de la criminalité<sup>29</sup>. Dans ce Livre vert, l'adoption de normes minimales d'indemnisation en obligeant les Etats membres à garantir aux victimes un niveau raisonnable d'indemnisation est considérée comme un domaine d'action prioritaire. Il est également recommandé aux Etats membres de signer et / ou ratifier la Convention du Conseil de l'Europe.

Dans ce cadre, la Directive 2004/80/CE<sup>30</sup> du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité a été adoptée par l'Union Européenne. Celle-ci fixe l'obligation pour les Etats membres de prévoir dans leur législation nationale un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leur territoire, ainsi que l'instauration d'un système facilitant l'accès à l'indemnisation pour la victime dans les situations transfrontalières. Cette directive est très complète et détaille précisément la procédure d'indemnisation des victimes.

Pourtant, si l'on compare la Convention du Conseil de l'Europe et la directive de l'Union européenne, on constate que les deux textes présentent des lacunes :

<sup>25</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002PC0562&rid=1>

<sup>26</sup> A 3-13/89 C 256 du 12 septembre 1989, p. 32

<sup>27</sup> JO C 19 du 23 janvier 1999, p.1, point 51 (c)

<sup>28</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:51999DC0349>

<sup>29</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1415196181015&uri=CELEX:52001DC0536>

<sup>30</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0080&rid=1>

- Toutes deux excluent les personnes morales de leur champ d'application, n'envisageant pas que l'Etat puisse palier un déficit financier d'un tel organisme. Pourtant, la question mériterait d'être posée;
- Si les deux textes se sont accordés pour traiter uniquement de l'indemnisation des infractions intentionnelles « violentes », aucun des deux textes ne définit ce qu'il entend par « violentes ». Si cela permet de laisser une marge de manœuvre aux autorités d'application, cela peut tout de même constituer un obstacle à la sécurité juridique : en effet, une victime, ou l'un de ses ayant-droits n'est pas à l'abri de se voir rétorquer que l'infraction n'est pas suffisamment « violente ». La proposition de directive de l'Union Européenne proposait d'ailleurs un article consacré à la définition des termes employés par la directive. Cette disposition n'a pas été reprise dans la version définitive du texte.

Pour autant, la Directive de l'Union européenne pose certaines règles absentes de la Convention du Conseil de l'Europe :

- Tandis que la Convention ne pose aucune exigence linguistique, la Directive impose de rédiger les informations que les Etats-Parties s'échangent dans les langues officielles ou dans l'une des langues de l'Etat membre de l'autorité destinataire, correspondant à l'une des langues des institutions de la Communauté ou dans une autre langue des institutions de la Communauté que l'Etat membre s'est dit disposé à accepter. On peut trouver des recommandations linguistiques similaires dans les réserves émises par les Etats membres sur la Convention du Conseil de l'Europe, ce qui démontre qu'il s'agit d'une question primordiale ;
- L'utilisation du terme « criminalité » par l'Union Européenne permet une vision plus large des infractions concernées, ne se limitant pas aux seules infractions violentes. Elle permet ainsi de faire tomber plus de personnes sous le régime de l'indemnisation étatique, tout en limitant malgré tout son champ d'application aux atteintes à l'intégrité physique ;
- La Directive de l'Union européenne pose des conditions moins restrictives que la Convention du Conseil de l'Europe. En effet, le champ d'application de la Convention exclut *de facto* les touristes et les travailleurs frontaliers puisqu'elle réserve l'indemnité aux ressortissants des Etats Parties à la Convention et aux ressortissants des Etats membres résidant en permanence dans l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise. Les conclusions du XI<sup>ème</sup> Congrès international de droit pénal<sup>31</sup> (Budapest, 9-14 septembre 1974) vont également dans le sens de conditions de dédommagement identiques pour toutes les victimes, sans considérations de nationalité ou de résidence ;

---

<sup>31</sup> <http://www.penal.org/IMG/ResolutionsCIDP.pdf>

- Les possibilités de réduction et de suppression des dédommagements accordées aux Etats par la Convention du Conseil de l'Europe<sup>32</sup> risquent d'établir une sorte de « hiérarchie » des victimes ;
- Tandis que la procédure d'échange d'informations est minutieusement décrite dans la Directive européenne, la Convention du Conseil de l'Europe se veut plus générale et moins précise. Cela peut complexifier la mise en œuvre du dispositif souhaité.

La Directive susmentionnée de l'Union européenne a été complétée par une décision de la Commission du 19 avril 2006<sup>33</sup> qui établit des formulaires types pour la transmission des demandes et des décisions en vertu de la Directive 2004/80/CE du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité. L'édition de ces formulaires types est une initiative intéressante en ce qu'elle facilite grandement la coopération internationale en matière d'indemnisation des victimes.

En 2009, la Commission a également présenté un rapport au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur l'application de la directive 2004/80/CE du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité<sup>34</sup>. Différentes conclusions ont été tirées de cette analyse et la Commission en a tiré des pistes d'amélioration, notamment s'agissant de l'information des citoyens, le respect des exigences linguistiques. Elle a surtout recommandé une plus grande transparence des éléments clés des régimes nationaux d'indemnisation.

Plus généralement, l'Union européenne a envisagé le sort des victimes dans le cadre du « programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens »<sup>35</sup> adopté les 10 et 11 décembre 2009. Dans ce cadre, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 8 juin 2011, une « feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes »<sup>36</sup> qui propose un plan en plusieurs étapes. Une des mesures clés de celui-ci est le réexamen de la directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité. A l'heure actuelle, plusieurs mesures ont été prises dans ce cadre<sup>37</sup> :

- La directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité adoptée le 25 octobre 2012<sup>38</sup>. Cette

<sup>32</sup> Situation financière du requérant, comportement de la victime avant, pendant ou après l'infraction, ou en relation avec le dommage causé, si la victime est impliqué(e) dans la criminalité organisée ou appartient à une organisation qui se livre à des infractions de violence, si le dédommagement risque d'être contraire au sens de la justice ou à l'ordre public

<sup>33</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1415199047709&uri=CELEX:32006D0337>

<sup>34</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1415199359127&uri=CELEX:52009SC0495>

(en anglais uniquement)

<sup>35</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:fr:PDF>

<sup>36</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32011G0628\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32011G0628(01))

<sup>37</sup> On peut les retrouver sur la page : [http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/index_fr.htm) (consultée le 5 novembre 2014)

<sup>38</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX:32012L0029>

directive remplace la décision-cadre du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales<sup>39</sup> et garantit que les victimes sont reconnues et traitées avec respect, qu'elles reçoivent une protection et un soutien adéquats et qu'elles ont accès à la justice. Elle renforce sensiblement les droits des victimes et des membres de leur famille à recevoir des informations, un soutien et une protection, ainsi que leurs droits procéduraux lorsqu'elles participent à une procédure pénale. Elle comporte également des dispositions qui garantissent que les professionnels reçoivent une formation adaptée aux besoins des victimes et qui favorisent la coopération entre les États membres ainsi que la sensibilisation aux droits des victimes. La direction générale de la justice de la Commission a publié un document d'orientation pour aider les États membres à cet égard<sup>40</sup>. Ce document vise à préciser les dispositions de la directive sur les droits des victimes ;

- Le règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile<sup>41</sup>.

L'Union européenne aspire donc à créer un véritable arsenal légal à destination des victimes de la criminalité.

## Conclusion

Bien que la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes ait fait l'objet de nombreuses signatures et ratifications, les textes très complets de l'Union Européenne amènent à s'interroger sur une éventuelle mise à jour de ce texte. En effet, plus de trente ans ont passé depuis la rédaction de la Convention et les modalités de dédommagement des victimes pourraient suivre les évolutions générales de la société.

<sup>39</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:082:0001:0004:fr:PDF>

<sup>40</sup> [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance\\_victims\\_rights\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf) (en anglais uniquement)

<sup>41</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:181:0004:0012:fr:PDF>

### 3. CONVENTION EUROPEENNE SUR LES INFRACTIONS VISANT DES BIENS CULTURELS (STCE N°119)

#### I. Introduction :

La Convention sur les infractions visant des biens culturels a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 23 juin 1985 à Delphes, mais elle n'est jamais entrée en vigueur. En effet, seuls six Etats l'ont signée, mais ne l'ont jamais ratifiée.

Cette Convention a pour but principal de lutter contre le trafic illicite de biens culturels par des moyens de droit pénal et de promouvoir la coopération entre les Etats. Elle complète ainsi la Convention sur la coopération européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (CEEJ) et la Convention européenne d'extradition (CEextr). De plus, elle vise également la protection du patrimoine culturel européen ainsi que la sensibilisation du public face aux dommages que cause le trafic illicite de biens culturels.

Selon certaines statistiques, le trafic illicite de biens culturels se situerait au troisième rang de la criminalité internationale, après le trafic d'armes et de drogues. Cela étant, cette estimation est à prendre avec précaution dans la mesure où il est particulièrement difficile d'obtenir des chiffres précis dans ce domaine<sup>42</sup>. Néanmoins, comme le démontre l'actualité, le trafic illicite de biens culturels est un phénomène important. A titre d'exemple, la Suisse a restitué plusieurs biens archéologiques à l'Italie en mars 2014<sup>43</sup>. L'Allemagne a également restitué quelques milliers de biens archéologiques à la Grèce en juillet 2014<sup>44</sup>.

L'importance du trafic illicite de biens culturels, que ce soit en raison de son ampleur ou de la prise de conscience grandissante de la nécessité de protéger le patrimoine culturel, se reflète par le nombre de conventions internationales et régionales existant. En effet, de nombreuses organisations tentent aujourd'hui de restreindre le trafic illicite de biens culturels. Au niveau international, l'UNESCO a adopté une Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels datant du 14 novembre 1970. Il s'agit probablement de la Convention la plus importante dans ce domaine (127 Etats parties).

---

<sup>42</sup> Cela s'explique d'une part par le fait que les biens issus de fouilles clandestines ne sont pas répertoriés avant leur apparition sur le marché et il est par conséquent difficile d'évaluer l'ampleur de ce trafic, faute de connaissance de l'acte illicite. D'autre part, la majorité des Etats tient des statistiques sur le type d'infractions commis et non sur le type de biens faisant l'objet de l'infraction. Il est dès lors compliqué d'évaluer, parmi les infractions recensées, lesquelles ont porté spécifiquement sur des biens culturels, voir : [www.interpol.com](http://www.interpol.com).

<sup>43</sup> Pour plus d'informations: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msgid=52210> (consulté le 26 août 2014).

<sup>44</sup> Pour plus d'informations: [http://www.ekathimerini.com/4dcgi/\\_w\\_articles\\_wsite1\\_1\\_08/07/2014\\_541191](http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite1_1_08/07/2014_541191) (consulté le 26 août 2014) et <https://plone.unige.ch/art-adr/news-actualite/over-10-600-artifacts-looted-in-wwii-returned-to-greece> (consulté le 26 août 2014).



Unidroit a également adopté une Convention sur les biens culturels volés ou illicitement exportés datant du 24 juin 1995. Cette Convention a pour but de compléter la convention de l'UNESCO de 1970 en se concentrant plus spécifiquement sur les aspects de droits civils. Nous le verrons ci-dessous, le régime de l'acquisition de bonne foi est une question essentielle en matière de lutte contre le trafic illicite de biens culturels.

De plus, l'*United Nations Office on drugs and crime* (UNODC) est en train d'élaborer des *Guidelines* sur le « Renforcement des mesures de prévention du crime et de justice pénale visant à protéger les biens culturels, eu égard en particulier à leur trafic »<sup>45</sup>.

Au niveau régional européen, il existe une Directive relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre datant du 15 mars 1993 (Directive 93/7/CEE<sup>46</sup>) et un Règlement du 9 décembre 1992 concernant l'exportation de biens culturels (Règlement n° 3911/92). La Directive porte sur l'exportation de biens culturels au sein des Etats membres de l'Union européenne et le Règlement porte, au contraire, sur l'exportation de biens culturels en dehors de l'Union européenne.

Lorsque l'on parle de trafic illicite de biens culturels, il est important de garder à l'esprit qu'il existe un « clivage » entre les Etats que l'on nomme « exportateurs » et qui ont tendance à vouloir renforcer les législations visant la lutte contre le trafic, et les Etats « importateurs » qui, au contraire, tentent de protéger le marché de l'art et se montrent plus favorables à des législations souples en la matière.

Au vu de ce qui précède, il est intéressant de se pencher sur les raisons qui ont retenu les Etats de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels.

## II. Le trafic illicite de biens culturels :

Avant toutes choses, il est nécessaire de brièvement examiner en quoi consiste le trafic illicite de biens culturels. Lorsque que l'on parle de trafic illicite de biens culturels, il est généralement fait référence à<sup>47</sup> :

- l'exportation illicite de biens culturels
- les fouilles illicites
- les infractions pénales portant sur des biens culturels

### a) L'exportation illicite :

Un bien culturel est illicitement exporté lorsqu'il est sorti d'un territoire national (que ce soit par son légitime propriétaire ou non), en violation d'une loi nationale sur la protection du patrimoine culturel. De manière générale, ce type de lois nationales ressort du droit public. Dès lors, lorsqu'un Etat demande le retour d'un bien culturel illicitement exporté de son territoire (*i. e.* en violation de la loi nationale interdisant l'exportation du bien ou la

<sup>45</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/trafficking-in-cultural-property-mandate.html> (consulté le 26 août 2014).

<sup>46</sup> Cette Directive a été révisée en mai 2014.

<sup>47</sup> Voir aussi Marie Boillat, *Le trafic illicite de biens culturels et la coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Etudes en droit de l'art, vol. 22, Genève 2012, p. 197 s.

soumettant à autorisation) et importé sur le territoire d'un autre Etat, cela implique pour l'Etat requis de reconnaître la législation de droit public de l'Etat requérant. Or, la reconnaissance et l'application du droit public d'un autre Etat pose souvent problème. Par conséquent, un bien illicitement exporté est rarement retourné à l'Etat d'origine sur la seule base de la violation de la loi nationale de ce dernier, faute de reconnaissance du droit public étranger. La coopération internationale en cas d'exportation illicite d'un bien culturel (n'ayant pas fait, en plus, l'objet d'une infraction pénale), reste donc fréquemment lettre morte.

b) Les fouilles illicites :

Les fouilles illicites consistent en l'appropriation illégitime de biens licitement ou illicitement excavés. Elles portent généralement sur des biens archéologiques et de nombreux Etats considèrent l'appropriation illégitime de biens issus de fouilles comme une infraction pénale.

c) Les infractions pénales :

Les infractions pénales les plus courantes en matière de trafic illicite de biens culturels sont le vol, le recel, l'appropriation illégitime de produit de fouilles et le blanchiment. Au contraire de la problématique de l'exportation illicite, les Etats se montrent favorables à la coopération internationale en matière pénale, car les infractions sont généralement universellement reconnues comme des actes criminels.

### III. La Convention sur les infractions visant les biens culturels:

La Convention sur les infractions visant les biens culturels est composée d'un texte principal et de 3 annexes. Cette Convention est rédigée de manière à imposer un « noyau dur » à tous les Etats souhaitant la ratifier et de permettre aux Etats voulant aller plus loin dans la lutte contre le trafic illicite de biens culturels d'inclure des dispositions supplémentaires, que ce soit au niveau de la définition des biens culturels (annexe II) ou des comportements pénaux incriminés (annexe III).

Le texte principal de la Convention porte principalement sur le champ d'application, le rappel de principes inhérents à la coopération en matière pénale ainsi que sur les méthodes de collaboration entre les Etats en vue de la restitution de biens culturels (organisation de commissions rogatoires, la poursuite d'infractions, compétence, etc.).

Les annexes de la Convention définissent le véritable contenu de la Convention. En effet, l'annexe II propose une définition des biens culturels visés par la Convention et l'annexe III liste les comportements considérés comme infractions pénales selon la Convention. Nous allons donc nous concentrer sur les annexes de la Convention.

Avant de passer à l'examen des annexes, il sied de se pencher plus particulièrement sur l'article 34 de la Convention portant sur les accords bilatéraux. Etant donné que le but de la Convention est de favoriser la coopération entre les Etats, l'article 34 devrait être formulé de manière positive<sup>48</sup> et non de manière négative comme il est rédigé actuellement.

---

<sup>48</sup> Voir par exemple la formulation de l'article 3 de la Convention Unidroit de 1995 qui porte également sur la conclusion d'accords bilatéraux.

### **a) Définition des biens culturels (Annexe II de la Convention):**

Aux termes de l'article 1 de la Convention, la définition des biens culturels est divisée en deux parties. Le premier paragraphe constitue le « noyau dur » de la Convention (art. 1 §1 de la Convention) et les Etats sont donc contraints de considérer les biens visés comme biens culturels. Les Etats sont libres de considérer comme biens culturels les biens figurant au deuxième paragraphe de la Convention (art. 2 §2 de la Convention).

L'article 1 de la Convention de l'UNESCO de 1970 définit la notion de biens culturels, définition qui constitue aujourd'hui un standard généralement accepté et qui a été repris par Unidroit dans la Convention Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés du 24 juin 1995.

La définition proposée à l'article 1 de la Convention sur les infractions visant les biens culturels ne correspond pas à celle généralement utilisée de la Convention de l'UNESCO de 1970. De plus, cette définition est également différente de celle adoptée par la Directive européenne (art. 1 de la Directive). La Directive se réfère en effet à la notion de « trésor national », notion que chaque Etat est libre de préciser selon son droit national.

Afin de faciliter l'application de la Convention sur les infractions visant des biens culturels, il serait probablement utile d'adapter la définition des biens culturels prévue à l'annexe II à la définition proposée par la Convention de l'UNESCO de 1970, dans la mesure où une grande partie des Etats ayant ratifié la Convention de 1970 sont des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cela étant, il est vrai que certains pays de l'Union européenne ont émis une réserve quant à la définition de la Convention de l'UNESCO de 1970 afin qu'elle soit conforme à leur droit national<sup>49</sup>.

De plus, toujours dans une perspective d'efficacité de la Convention, il serait également préférable d'avoir une seule définition de biens culturels obligatoire pour tous les Etats membres plutôt qu'une définition à choix.

### **b) Les infractions pénales visées par la Convention**

L'annexe III de la Convention sur les infractions visant des biens culturels liste les comportements pénaux incriminés par la Convention. Selon le rapport explicatif de la Convention, cette annexe est divisée en 2 parties. La première partie constitue le « noyau dur », qui est obligatoire pour tous les Etats voulant ratifier la Convention (art. 3 § 1 de la Convention), et la deuxième partie contient une liste d'infractions supplémentaires que chaque Etat peut décider d'inclure lors de la ratification de la Convention (art. 3 § 2 de la Convention). Selon l'article 3 §3 de la Convention, les Etats sont également libres d'ajouter d'autres comportements portant atteinte aux biens culturels et ne figurant pas dans l'annexe III de la Convention.

#### **i) Le noyau dur de la Convention (Annexe III §1)**

<sup>49</sup> Pour une analyse complète sur la question voir, Marie Cornu, La mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO en Europe, Paris 2012 [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Cornu\\_fr.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Cornu_fr.pdf) (consulté le 30 septembre 2014).

Aux termes de l'article 3 §1 de la Convention, les Etats doivent reconnaître au minimum comme infractions pénales les comportements suivants (annexe III §1) :

- les vols de biens culturels
- les appropriations de biens culturels commises avec violences ou menaces
- le recel de biens culturels lorsque l'infraction originaire est prévue au §1 et quel que soit le lieu où elle a été commise.

Ces quelques infractions constituent le « noyau dur » de la Convention. Le vol (annexe III §1 lit. a) et le recel (annexe III §1 lit. c) sont des infractions connues de la majorité des législations, qu'elles portent sur des biens culturels ou non. Ces comportements illicites font donc *a priori* d'ores et déjà partie de la législation pénale de la majorité des Etats.

En revanche, l'appropriation de biens culturels commise avec violence ou menace (annexe III §1 lit. b) constitue peut-être une infraction nouvelle dont le contenu, en raison de sa formulation actuelle, n'est pas aisé à comprendre. Il est en effet difficile de déterminer les limites entre ce comportement et celui de vol avec violence par exemple. En outre, l'appropriation de biens illicitement excavés se fait généralement sans menace ni violence. La différence entre violence et menace est par ailleurs également floue. Il n'est donc pas évident de se rendre compte à quels types de comportements issus du trafic illicite de biens culturels cette infraction fait référence. De plus, cette infraction est également liée à celle de recel, car un bien dont l'auteur s'est approprié avec violence ou menace peut faire l'objet d'un recel aux termes de l'annexe III §1. Etant donné que le comportement « appropriations de biens culturels commises avec violence ou menace » fait partie du « noyau dur » de la Convention, il serait important qu'il soit défini avec plus de clarté.

De plus, l'infraction de « destruction ou dégradation volontaire de biens culturels d'autrui » (annexe III §2 lit. d) pourrait faire partie des infractions principales en raison des épisodes fréquents et récents ainsi que de la Déclaration de l'UNESCO concernant la destruction intentionnelle du patrimoine culturel, qui a été approuvée à l'unanimité par tous les pays membres de l'UNESCO en 2003.

## ii) L'exportation illicite (Annexe III §2):

La reconnaissance de l'exportation illicite de biens culturels comme une infraction pénale n'est pas obligatoire pour ratifier la Convention (annexe III § 2 lit. h). Cette infraction ne fait en effet pas partie du « noyau dur ».

Le Conseil de l'Europe a été le premier à essayer de remédier au problème de l'exportation illicite de biens culturels en incriminant ce comportement, ce qui devait avoir pour but de favoriser la coopération internationale lorsqu'un bien se trouve illicitement exporté d'un territoire étatique (sans qu'une autre infraction pénale ne soit commise).

Il semblerait toutefois que les Etats ne soient pas prêts à faire de l'exportation illicite une infraction pénale. En effet, si l'on prend comme exemple la Convention de l'UNESCO de 1970, l'on constate deux courants principaux dans la mise œuvre de cette Convention par les Etats en ce qui concerne l'exportation illicite. Le Canada par exemple, considère comme illicite, toute importation faite en violation d'une législation nationale sur

l'exportation. La majorité des Etats a, en revanche, conclu des accords bilatéraux avec certains autres Etats parties à la Convention de l'UNESCO de 1970 ne considérant comme illicitement exportés seuls les biens faisant l'objet de l'accord.

Dans la même optique et afin d'arriver au meilleur consensus, le texte de la Convention Unidroit de 1995 sépare le régime des biens volés<sup>50</sup> des biens illicitement exportés. En raison de la force contraignante du texte Unidroit et des lourdes obligations qu'il impose, il était nécessaire de prévoir un régime différent pour les biens volés (donc ayant fait l'objet d'une infraction), des biens ayant été illicitement exportés.

Au vu de la réaction des Etats en relation avec les Conventions de l'UNESCO de 1970 et Unidroit de 1995, il semble que le fait de considérer l'exportation illicite comme une infraction pénale soit un peu prématuré dès lors que les Etats sont déjà réticents à reconnaître les législations nationales interdisant l'exportation de biens culturels. La simple mention de l'exportation illicite de biens culturels comme infraction pénale pourrait donc refroidir certains Etats à ratifier la Convention.

### iii) L'acquisition de bonne foi (Annexe III § 2)

En matière de trafic illicite de biens culturels, la protection de l'acquéreur de bonne foi constitue un point central de la lutte contre le trafic illicite de biens culturels. En effet, selon les systèmes du *civil law*, l'acquéreur de bonne foi est généralement protégé au contraire des systèmes de *common law* au sein desquels l'adage « *nemo dat quod non habet* » prévaut.

Contrairement à la Convention de l'UNESCO de 1970 qui n'est pas *self executing*, la Convention Unidroit de 1995 est directement applicable et prévoit un régime selon lequel l'acquéreur de bonne foi d'un bien volé n'est pas protégé. C'est notamment en raison du manque de protection de l'acquéreur de bonne foi que cette Convention n'a pas eu autant de succès que la Convention de l'UNESCO. En effet, les Etats dont la loi protège l'acquéreur de bonne foi ne voulaient pas un changement de régime lorsque l'acquisition porte sur un bien culturel. Seuls 36 Etats, principalement des « Etats exportateurs » font donc partie de la Convention Unidroit.

L'acquisition par négligence caractérisée de biens culturels obtenus grâce à un vol ou à une infraction au droit de propriété autre que le vol (annexe III §2 lit. c) n'est pas une infraction faisant partie du « noyau dur » de la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels. Les Etats sont donc libres de l'inclure ou non lors de la ratification. A la lecture de cette infraction, il n'est pas clair de savoir si un acquéreur de bonne foi, bien qu'ayant fait preuve de négligence crasse pourrait, selon les circonstances, être protégé. Dans la même perspective, il pourrait être utile de préciser ce que l'on entend par « les circonstances » entourant l'acquisition<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Il est intéressant de mentionner que selon l'art. 3 al. 2 de la Convention Unidroit, tous les biens issus de fouilles clandestines comme des biens volés, pour autant que cela soit compatible avec le droit de l'Etat où les fouilles ont eu lieu.

<sup>51</sup> L'art. 4 al. 4 de la Convention Unidroit, par exemple, décrit les circonstances permettant de juger de la bonne ou de la mauvaise foi de l'acquéreur : « Pour déterminer si le possesseur a agi avec la diligence requise, il sera tenu compte de toutes les circonstances de l'acquisition, notamment de la qualité des parties, du prix payé, de la consultation par le possesseur de tout registre relatif aux biens culturels volés raisonnablement accessible et de toute autre information

Dès lors, bien que l'acquisition par négligence caractérisée de biens culturels obtenus grâce à un vol ou à une infraction au droit de propriété autre que le vol ne fasse pas partie du « noyau dur » de la Convention, cela pourrait constituer un frein à sa ratification. De plus, il conviendrait sans doute de définir ce que l'on entend par « négligence caractérisée ». En effet, même dans les systèmes de *civil law*, l'acquéreur ne sera protégé dans sa bonne foi que si l'on estime qu'il a usé de la diligence requise lors de l'acquisition d'un bien culturel.

#### **IV. Conclusions :**

Pour conclure, la Convention sur les infractions visant des biens culturels constitue un texte mettant en place un régime de lutte contre le trafic illicite de biens culturels sous l'angle pénal. Il est important que le Conseil de l'Europe se donne les moyens de faire en sorte que cette Convention, qui répond à un réel besoin de lutter contre ce phénomène, soit ratifiée par un plus grand nombre d'Etats.

Pour ce faire, il semble nécessaire d'adopter un texte plus lisible. En effet, en raison de la double définition de biens culturels et des nombreuses infractions à choix que propose la Convention, il paraît difficile d'appliquer ce texte en pratique.

En ce qui concerne la définition des biens culturels, il semblerait judicieux d'adopter une définition répondant à celle de la Convention de l'UNESCO de 1970 ou de la Directive européenne. La disparité entre les définitions ne facilite pas la lecture du texte et l'application efficace de la Convention.

En ce qui concerne les infractions pénales, le « noyau dur » de la Convention devrait être précisé, et plus spécifiquement l'infraction portant sur « l'appropriation de biens culturels avec violence ou menace ».

Au vu de la position des Etats face à l'exportation illicite et l'acquisition de biens culturels par négligence, il est raisonnable de maintenir ces comportements hors du « noyau dur ».

Cela dit, le fait que les infractions soient divisées en un « noyau dur » et une partie libre ne facilite pas l'application de la Convention. En effet, selon l'article 26 de la Convention qui énonce le principe de réciprocité, les Etats se doivent de coopérer uniquement si le bien culturel visé par l'acte incriminé fait partie de la définition des biens culturels dans les deux Etats et que les deux Etats ont également choisi d'inclure cet acte dans la liste des infractions.

Autres pistes :

- Serait-il utile de faire le point sur le droit de l'Union européenne (Directive et Règlement) ?

---

et documentation pertinentes qu'il aurait pu raisonnablement obtenir et de la consultation d'organismes auxquels il pouvait avoir accès ou de toute autre démarche qu'une personne raisonnable aurait entreprise dans les mêmes circonstances ».

- Serait-il utile de faire un lien avec la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection du patrimoine archéologique (Convention de Malte) ?
- Serait-il utile de faire un lien avec le travail de l'UNDOC et, notamment, la Convention contre la criminalité transnationale organisée? La Convention du Conseil de l'Europe ne souligne peut-être pas suffisamment la dimension internationale du trafic illicite de biens culturels.
- Serait-il utile de faire un lien avec les traités portant sur la protection du patrimoine en temps de guerre (simplement dans le préambule) comme l'histoire récente nous démontre que c'est dans les périodes d'instabilité que sont commises la plupart des infractions énumérées dans l'annexe III?

#### 4. CONVENTION SUR LES OPERATIONS FINANCIERES DES « INITIÉS » (STCE N°130)

##### PROTOCOLE A LA CONVENTION SUR LES OPERATIONS FINANCIERES DES « INITIÉS » (STCE N°133)

### Introduction

La Convention sur les opérations financières des « initiés » a été ouverte à la signature le 20 avril 1989 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1991. Signée par neuf Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>52</sup>, elle a été ratifiée par huit d'entre eux<sup>53</sup>. S'agissant du Protocole à la Convention sur les opérations financières des « initiés », il a été ouvert à signature le 11 octobre 1989 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1991. Les signatures et les ratifications sont les mêmes que celles de la Convention.

Cette Convention vise à lutter contre les opérations financière des « initiés » et se penche donc principalement sur la branche du droit pénal règlementant les milieux bancaires et financiers, c'est-à-dire le monde des affaires. Cette criminalité en col blanc est souvent perçue comme étant sans victimes, contrastant nettement avec les crimes plus « classiques » dans lesquels la victime est immédiatement identifiable et reconnue comme telle.

Malgré les chiffres révélant un déficit d'intérêt pour cette criminalité, les conséquences de cette dernière peuvent fortement atteindre nos sociétés démocratiques. En effet, les organisations criminelles détournent les circuits économiques classiques pour générer des profits illicites. Le lien entre la criminalité organisée et les différentes infractions financières est certain et l'Union européenne en a pris acte dans sa directive 2003/6/CE<sup>54</sup> du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché). En effet, le considérant préliminaire n°14 de celle-ci énonce que : « *La présente directive répond aux préoccupations exprimées par les Etats membres après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, à l'égard de la lutte contre le financement des activités terroristes* ».

Ces crimes financiers et économiques affectent fortement l'économie licite, la croissance et les finances publiques. Ceux-ci sont donc largement capables de porter atteinte à la démocratie<sup>55</sup>. La Convention du Conseil de l'Europe sur les opérations financière des « initiés » prend acte du risque que ces agissements représentent pour les Droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. En effet, dès le Préambule, le texte de la Convention fait mention du fait que les opérations d'initiés « *compromettent l'égalité des chances entre les investisseurs et la crédibilité du marché* ». Le texte poursuit en qualifiant ces agissements de « *dangereux pour l'économie des Etats membres* ».

<sup>52</sup> Chypre, la Finlande, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la République Tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède

<sup>53</sup> Seule la Slovénie ne l'a pas ratifiée

<sup>54</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1405067798864&uri=CELEX:02003L0006-20110104>

<sup>55</sup> Voir en ce sens, T. Cassuto, *Exigences du droit de l'Union européenne en matière d'investigations financières*, AJ Pénal 2013, p.651



concernés », ainsi que pour « *le bon fonctionnement des marchés des valeurs mobilières* ».

### **I) La Convention du Conseil de l'Europe sur les opérations financières des « initiés » et son Protocole additionnel**

La Convention sur les opérations financières des « initiés » a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 20 avril 1989. D'après son rapport explicatif, celle-ci fait suite à une prise de conscience du phénomène alors qualifié de « récent » des opérations d'initiés et du fait que celles-ci sensibilisaient toujours davantage l'opinion publique et empoisonnaient les relations d'affaires, tout en constituant un défi pour le législateur<sup>56</sup>.

Cette Convention vise à pallier les difficultés apparues à l'échelle internationale en matière de recherche des faits et des auteurs, ainsi qu'en matière de répression d'opérations réalisées à l'encontre de ces principes sur des titres négociés sur les marchés organisés. Parmi les obstacles, il est apparu l'un des principaux était l'ignorance de l'identité et de la qualité des intervenants réels agissant par le biais d'individus résidant hors du pays concerné. Le délit d'initié présente une caractéristique essentielle qui est que l'on n'a pas de faits matériels à proprement parler. En effet, l'opération litigieuse a l'apparence d'une opération régulière. Ce qui rend l'action répréhensible, c'est le fait que l'auteur de l'opération connaisse des informations non connues du public en raison de sa qualité ou en raison des circonstances.

La Convention vise principalement à créer une assistance mutuelle par un échange d'informations entre les Parties, ceci afin de permettre à la surveillance des marchés boursiers de s'exercer efficacement et pour rechercher si les auteurs de certaines opérations boursières sont des « initiés » ou non. Elle complète néanmoins la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe (STE n°30) qui organise une assistance mutuelle internationale dans le déroulement des procédures judiciaires répressives.

Le Chapitre I de la Convention fournit les définitions de certains termes utilisés dans le texte. Ainsi, celui-ci précise ce qui doit être compris par « initié » dans son cadre dès son article 1 §1. L'alinéa a) permet de préciser la fonction exercée par la personne, ainsi que le contexte général dans lequel l'infraction doit être réalisée ; l'alinéa b), quant à lui, précise que l'opération effectuée l'a été grâce à la connaissance d'éléments non connus du public et dont la personne dispose de par sa fonction ; enfin, l'alinéa c) permet d'envisager la pénalisation par ricochet, puisqu'il prévoit le cas où une personne utilise sciemment une information communiquée par un initié. D'autres notions sont également clarifiées dans l'article 1, comme « marché organisé des titres », « titre » et « opération ».

Le Chapitre II de la Convention institue la collaboration entre les autorités des diverses parties, dans le respect des droits des personnes mises en cause et les intérêts des Etats concernés. Surtout, ce chapitre prévoit une collaboration fondée sur la discrétion et le secret, qui sont des éléments indispensables dans le secteur boursier et financier.

<sup>56</sup> <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/130.htm>

Enfin, le Chapitre III de la Convention prévoit le cas des poursuites pénales. Un lien est effectué avec la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale.

Quant au Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur les opérations financières des « initiés » a ajouté un article 16 bis à la Convention qui prévoit que les Etats Parties également membres de l'Union européenne appliquent, dans leurs relations mutuelles, les règles communautaires et non celles de ladite Convention.

## **II) Eléments de réflexion sur la Convention du Conseil de l'Europe sur les opérations financières des « initiés »**

Peu de temps après la signature de la Convention du Conseil de l'Europe, une directive 89/592/CEE<sup>57</sup> du Conseil a été adoptée le 13 novembre 1989 concernant la coordination des réglementations relatives aux opérations d'initiés. Cette première directive communautaire présentait deux lacunes que l'on peut également imputer à la Convention du Conseil de l'Europe :

- Des définitions trop générales des éléments constitutifs des infractions pour que l'on puisse considérer que l'objectif d'harmonisation soit véritablement atteint ;
- Toutes deux ne couvraient / ne couvrent pas les manipulations de marché et principalement la diffusion d'une fausse information sur le marché, infraction sans doute aussi grave que le délit d'initié et qui peut se cumuler à ce dernier.

L'Union Européenne a donc procédé à une mise à jour de sa législation en adoptant la Directive 2003/6/CE<sup>58</sup> sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) qu'elle a modifiée par la Directive 2008/26/CE<sup>59</sup>. Ces directives présentent plusieurs différences avec le texte de la Convention du Conseil de l'Europe :

- S'agissant de la source de l'information privilégiée à l'origine de l'opération d'initié, les directives de l'Union européenne prennent en compte les cas dans lesquels celle-ci ne résulte pas de la profession ou des fonctions exercées par l'auteur, mais de ses activités criminelles dont la préparation ou l'exécution pourrait avoir une influence sensible sur le cours d'un ou plusieurs instruments financiers ou sur la formation des cours sur un marché réglementé en tant que tel ;
- Elles envisagent le cas des personnes morales, ce que ne fait pas la Convention du Conseil de l'Europe.

L'Union Européenne, en outre, prend acte dans chacune de ses directives relatives à cette infraction des évolutions techniques qui affectent le monde des affaires et n'exclue pas de procéder régulièrement à des mises à jour de sa législation.

<sup>57</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1405067567307&uri=CELEX:31989L0592>

<sup>58</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0006&qid=1415008047551&from=FR>

<sup>59</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1405067852590&uri=CELEX:32008L0026>

En 2014, l'Union européenne a procédé à une nouvelle mise à jour de sa législation en matière de délits d'initiés par le biais de la Directive 2014/57/UE<sup>60</sup> du Parlement Européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché. Par cette directive, l'Union européenne montre à nouveau le lien fort qui existe entre les opérations des « initiés » et les abus de marché.

Cette directive fait suite aux conclusions d'un groupe de haut niveau sur la surveillance financière dans l'Union européenne présidé par Jacques de Larosière exprimées dans un rapport du 25 février 2009<sup>61</sup>. Dans celui-ci, le groupe estime qu'un « cadre solide en matière prudentielle et de règles de conduite pour le secteur financier devait reposer sur un régime fort de surveillance et de sanctions ». Le groupe conclut également que les autorités de surveillance devraient disposer de compétences suffisantes pour pouvoir agir et que les régimes de sanctions devaient être identiques, forts et dissuasifs pour tous les délits financiers, et que les sanctions devaient être gouvernées par la célérité afin de préserver l'intégrité du marché.

La Commission Européenne a avancé plusieurs raisons pour justifier cette directive pénale :

- Des lacunes dans la régulation des nouveaux marchés, plateformes et vente libre en matière de commerce d'instruments financiers ;
- Des lacunes dans la régulation des marchandises et de leurs dérivés ;
- Les régulateurs ne pouvaient effectivement appliquer la précédente directive ;
- Un manque de certitude légale qui minait l'effectivité de la précédente directive ;
- Des charges administratives élevées, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises.

Surtout, l'Union européenne a pris acte que le cadre légal fourni par la précédente directive a été dépassé par l'extension des nouvelles technologies. Le Conseil de l'Europe pourrait également prendre acte des évolutions en la matière au regard des nouvelles méthodes apparues sur les marchés financiers.

Par conséquent, la Directive 2014/57/UE s'avère très complète et pénalise la tentative, l'incitation et la complicité, ce que ne prévoit pas la Convention du Conseil de l'Europe.

Il est également intéressant de noter que l'Union européenne réserve les sanctions pénales aux infractions les plus graves. Cette approche est intéressante. En effet, les opérations d'initiés concernent le monde des affaires, qui ne s'accommode guère avec la publicité induite et il convient d'être très vigilant avant de condamner publiquement une société. Cela peut avoir des retombées énormes en matière de crédibilité de l'entreprise, et peut également fausser la concurrence. Aussi, cette piste pourrait être envisagée par le Conseil de l'Europe également : réserver la répression pénale aux infractions les plus graves et se contenter de sanctions administratives lorsque les conséquences sont moindres.

Une autre initiative paraît intéressante : l'Union européenne a mis en place le Comité européen des valeurs mobilières qui se réunit mensuellement. Ce comité fournit un conseil sur les questions en matière de valeurs mobilières et est composé de

<sup>60</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0057&from=EN>

<sup>61</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_fr.pdf)

représentants de haut niveau des Etats membres, ainsi que d'observateurs. Ce Comité peut inviter des experts à intervenir lors de leurs réunions.

Enfin, un dernier élément est à prendre en compte en la matière : l'arrêt du 4 mars 2014 de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire Grande Stevens et autres contre Italie<sup>62</sup>. Celui-ci concerne principalement la question du cumul des sanctions, à savoir les sanctions administratives et les sanctions pénales. De précédentes décisions de la CEDH<sup>63</sup> laissaient penser que le manquement boursier et le délit boursier avaient « pour origine des faits identiques ou des faits en substance les mêmes »<sup>64</sup> et que les réserves propres au principe *non bis in idem* émises par certains Etats ne pouvaient être invoquées qu'à condition d'offrir un degré de précision suffisant, imposant une identification exhaustive des procédures en question<sup>65</sup>. Dans l'arrêt Grande Stevens et autres c/ Italie, la CEDH ordonne la clôture des poursuites pénales ouvertes par le parquet italien contre un investisseur et ses représentants accusés de manipulations de marché : les personnes avaient déjà été condamnées administrativement. Par conséquent, la CEDH confirme son interprétation large de la notion de « sanctions pénales »<sup>66</sup>. Elle a ainsi estimé que des sanctions, telles que la radiation ou la sanction pécuniaire, entraînent des conséquences financières importantes et peuvent être qualifiées de sanctions de nature pénale<sup>67</sup>. En outre, la Cour ne s'estime pas liée par la qualification donnée par l'Etat membre à la sanction, mais vérifiera trois critères qui sont :

- La qualification donnée par l'Etat ;
- Le but poursuivi par la sanction ;
- La gravité de la sanction<sup>68</sup>.

Ces décisions de la Cour de Strasbourg devraient être prises en compte par le Conseil de l'Europe dans l'hypothèse d'une éventuelle révision de la Convention sur les opérations financières des « initiés ». En effet, il convient de veiller à ce que les Etats Parties appliquent des sanctions pénales qui ne se cumulent pas avec des sanctions administratives préexistantes, ou en tout cas, atténuer les sanctions administratives afin que celles-ci ne soient pas assimilables à des sanctions pénales.

## Conclusion

Bien que la Convention soit entrée en vigueur très rapidement (ceci en raison du nombre peu élevé de ratifications nécessaires pour ce faire), sa portée demeure très limitée, ceci d'autant plus en raison de son Protocole additionnel qui donne la primeur au droit communautaire pour les Etats membres de l'Union européenne, ladite Convention n'étant utilisée que comme palliatif aux lacunes communautaires.

La Convention porte en elle-même les prémisses d'adaptations ultérieures. En effet, l'article 11 par exemple laisse aux autorités la possibilité de choisir la forme et/ou la

<sup>62</sup> [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141370#{"itemid":\["001-141370"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141370#{)

<sup>63</sup> Notamment *Gradinger c/ Autriche*, 23 octobre 1995

<sup>64</sup> *Zolotouchine c/ Russie*, 10 février 2009

<sup>65</sup> Voir notamment l'article de A.-V. Le Fur, *Non bis in idem : un jugement attendu !*, Recueil Dalloz 2014, p. 2059

<sup>66</sup> *Société GSD Gestion*, 4 février 2005

<sup>67</sup> *Dubus (Sté) c/ France*, 11 juin 2009

<sup>68</sup> *Hengel c/ Pays-Bas*, 8 juin 1976 ; *Oztürk c/ Allemagne*, 21 février 1994

langue qui leur conviennent le mieux. On pense notamment à des procédures plus simples, des moyens de communication autres que la correspondance et des langues différentes des deux langues officielles du Conseil de l'Europe ou de la Partie requise. Une grande liberté est donc laissée aux Parties qui ne sont pas placées d'office dans un cadre strict ne leur autorisant aucune marge de manœuvre.

En outre, l'article 18 de la Convention prévoit également que certains éléments peuvent amener à adapter cette dernière. On pense ainsi à l'évolution des législations internes des Etats Parties, aux évolutions techniques, ainsi que, plus généralement, à de nouvelles situations. Selon de nombreux experts, cette Convention ne constituait, dès l'origine, qu'un « point de départ » et celle-ci prévoit même la possibilité de convoquer une réunion, à la demande d'au moins deux Parties à la Convention, avec le mandat de faire des suggestions utiles quant à la Convention.

Vingt-cinq ans après sa signature et compte tenu de la rapidité avec laquelle évoluent le monde financier et les techniques de criminalité financière, n'est-il pas judicieux de réaliser une mise à jour de cette dernière ? Bien que les Etats membres de l'Union Européenne aient la possibilité d'appliquer dans leurs relations réciproques le droit communautaire, de nombreux pays membres du Conseil de l'Europe ne sont pas membres de l'Union européenne.

## 5. CONVENTION SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE DROIT PENAL (STCE n°172)

### Introduction

La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et aux Etats non-membres ayant participé à son élaboration le 4 novembre 1998. Signée par quatorze Etats membres<sup>69</sup>, elle a uniquement été ratifiée par l'Estonie en 2002. Trois ratifications étant nécessaires à son entrée en vigueur, la Convention demeure aujourd'hui inappliquée.

L'environnement est pourtant au cœur des préoccupations tant européennes que mondiales.

Ainsi, le 23 septembre 2014, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a tenu un sommet sur le climat à New York. Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon y a invité les dirigeants mondiaux à donner un nouvel élan à la lutte contre les changements climatiques. Il leur a demandé d'y annoncer des mesures audacieuses visant à réduire les émissions, à renforcer la résistance aux changements climatiques et à mobiliser les volontés politiques en vue de parvenir à un accord juridique significatif en 2015<sup>70</sup>.

L'Union européenne a, quant à elle, adopté, lors du Conseil Environnement en date du 28 octobre 2014, des conclusions intitulées « Verdir, le semestre européen et la stratégie Europe 2020 à mi-parcours »<sup>71</sup>. Celles-ci visent à promouvoir un développement durable sur le territoire de l'Union européenne.

Enfin, une Conférence sur le changement climatique doit se tenir à Lima (Pérou) du 1<sup>er</sup> au 12 décembre 2014. Celle-ci s'inscrit dans le cadre des conférences internationales organisées annuellement par l'UNFCCC (*United Nations Framework Convention Climate Change*). Ces conférences visent à mettre en place des politiques communes de lutte contre le changement climatique<sup>72</sup>.

Les efforts sont donc importants en vue de prévenir les atteintes à l'environnement et d'amoindrir les conséquences de celles déjà commises.

### I) La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal

Suite à la 17<sup>ème</sup> Conférence des Ministres européens de la justice qui s'est tenue à Istanbul du 5 au 7 juin 1990, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a créé un comité restreint d'experts en 1991, le « Groupe de spécialistes sur la protection de l'environnement par le droit pénal » (PC-S-EN), devenu plus tard le PC-EN. Ce dernier a commencé ses travaux en octobre 1991 pour les terminer en novembre 1995. Dès sa

<sup>69</sup> L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Roumanie, la Suède et l'Ukraine

<sup>70</sup> Informations disponibles sur le site de l'évènement :

<http://www.un.org/climatechange/summit/fr/>

<sup>71</sup> Projet de conclusions disponibles à : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14200-2014-INIT/fr/pdf>

<sup>72</sup> Site Internet de la Conférence : <http://newsroom.unfccc.int/lima/> (en anglais uniquement)

première réunion, le groupe décide d'établir un traité international ayant force obligatoire.

La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal vise à mettre en place une meilleure protection de l'environnement en ayant recours à la solution ultime qui est le droit pénal.

Lors de la rédaction de la Convention, il est apparu que de nombreux Etats à travers le monde avaient d'ores et déjà édicté des législations en matière environnementale par le biais de lois administratives. Or, il est indéniable qu'il existe une étroite relation entre cette branche du droit et le droit pénal. Aussi, le choix d'une convention pénale s'imposait-il.

La présente Convention se divise en quatre sections.

La Section I vise à définir les termes utilisés dans la Convention. Il convient de constater que seuls deux termes sont ici définis, à savoir « illicite » et « eaux ». Le rapport explicatif de la Convention justifie ce choix<sup>73</sup> en précisant que les autres notions sont définies à l'endroit approprié dans le Rapport explicatif.

La Section II est divisée en plusieurs articles. L'article 2 établit ainsi une liste d'infractions intentionnelles que les Etats se doivent de qualifier comme des infractions pénales. Cette Section réprime également la complicité à de telles actions. En outre, des infractions de négligence sont prévues. Néanmoins, l'article traitant des infractions de négligence laisse la possibilité aux Etats membres de ne pénaliser que les actes résultant de négligences graves. Des articles envisagent le cas de faits considérés comme étant moins graves, et laissent la possibilité aux Etats d'opter pour des sanctions pénales ou administratives. Un article fixe également les règles de compétence en la matière. Celui-ci est extrêmement large. Le principe de proportionnalité des délits et des peines, les mesures de confiscation, la remise en l'état de l'environnement, la responsabilité des personnes morales, la coopération entre autorités et les droits pour des groupes de participer aux procédures sont également envisagés au sein de cette Section.

La Section III se contente d'un seul article et prévoit la coopération internationale. A cet égard, la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal se doit d'être complétée par les Conventions du Conseil de l'Europe en matière d'extradition<sup>74</sup>, d'entraide judiciaire en matière pénale, pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, sur la valeur internationale des jugements répressifs, sur la transmission des procédures répressives, sur le transfèrement des personnes condamnées, relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Elle renvoie également à d'autres traités internationaux environnementaux pouvant être pertinents en matière de coopération internationale<sup>75</sup>.

La Section IV concerne les dispositions finales.

<sup>73</sup> <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/172.htm>

<sup>74</sup> <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/024.htm>

<sup>75</sup> Notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou la Convention de Vienne sur la protection physique des matières nucléaires

## II) Éléments de réflexion sur la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal

Comme précisé dans l'Introduction du présent document, la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal n'est, pour l'heure, pas entrée en vigueur. Certains, comme M. Paul Chaumont, magistrat, et Conseiller Référendaire à la Cour de cassation de France, estiment que cette Convention fait partie des conventions « condamnées à ne jamais [être en vigueur] » mais servant tout de même de « modèle » et permettant une « influence sur d'autres instruments internationaux et sur la jurisprudence de juges régionaux »<sup>76</sup>.

Plusieurs éléments peuvent justifier le fait que cette Convention ne soit jamais entrée en vigueur.

### i) La compétitivité économique

Une partie de la doctrine existante estime que l'environnement ne constitue pas une priorité pour les Etats européens, ceci en raison du jeu de la compétitivité économique. En effet, les Etats européens sont, selon eux, réticents à imposer des normes environnementales à leurs entreprises, alors que ces mêmes normes n'existent pas ailleurs, et que le jeu de la concurrence est donc faussé.

En ce sens, si l'on réfléchit en des termes de compétitivité économique, une initiative mondiale serait plus efficace. Néanmoins, l'échelon mondial a déjà démontré ses lacunes. Le Protocole de Kyoto<sup>77</sup> s'est borné à être un instrument déclaratif, sans force contraignante, et la communauté internationale peine à adopter un texte contraignant en la matière. En outre, la résistance de certains Etats à ratifier et à appliquer ce dispositif<sup>78</sup> laissent penser qu'une initiative concertée au niveau mondial est difficilement réalisable, voire impossible.

### ii) Une matière trop complexe pour être unifiée

Certains auteurs mettent directement en cause la nature même du droit de l'environnement. Selon eux, il est difficile d'appréhender par un texte unique l'ensemble des atteintes sérieuses à l'environnement<sup>79</sup>. Le caractère vague et général des notions d'atteinte et d'environnement, tout comme la subjectivité du critère qui détermine le sérieux ou la gravité en la matière, s'opposeraient à la compatibilité d'une telle incrimination générale par rapport aux exigences du droit constitutionnel et du droit international.

<sup>76</sup> Voir en ce sens son allocution lors de la Réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français qui s'est tenue à Porto-Novo (Bénin) les 26 et 27 juin 2008, disponible à : [http://www.ahjucaf.org/IMG/pdf/pdf\\_Actes\\_Porto-Novo.pdf](http://www.ahjucaf.org/IMG/pdf/pdf_Actes_Porto-Novo.pdf) (français seulement)

<sup>77</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>

<sup>78</sup> Rappelons que les Etats-Unis, le Canada et la Russie (entre autres) n'avaient pas ratifié le Protocole de Kyoto

<sup>79</sup> Notamment Jacques-Henri Robert, *La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal*, Droit de l'environnement, 09.1999, n°7, p.15



Surtout, le droit de l'environnement est une matière extrêmement vaste qui couvre de multiples champs sectoriels. La plupart des instruments internationaux existants n'aspirent pas à une protection « exhaustive » de l'environnement, mais procèdent de manière sectorielle. On trouve ainsi des textes consacrés à l'eau<sup>80</sup> (et dans cette catégorie, une sous-catégorie est consacrée à la mer<sup>81</sup>), à l'air<sup>82</sup> ou encore aux sols<sup>83</sup>. Certains textes protègent même une région particulière. C'est le cas notamment de la Convention Alpine<sup>84</sup> qui a été conclue entre huit Etats alpins et l'Union européenne en vue de préserver la biodiversité des Alpes.

### iii) Une pénalisation trop importante

On peut surtout penser que la Convention est allée trop vite et trop loin et que les Etats n'étaient, en 1998, pas encore prêts à pénaliser les comportements attentatoires à l'environnement. Le Conseil de l'Europe était en effet le premier à envisager le traitement pénal des crimes environnementaux à l'échelle internationale.

Il importe de noter que les Etats sont souvent plus enclins à préférer des sanctions civiles ou administratives dans ce domaine. Pourtant, malgré cette tendance, la Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement du 21 juin 1993 (STCE n°150)<sup>85</sup> n'a pas connu davantage de succès que son équivalent pénal : signée par neuf Etats membres<sup>86</sup>, elle n'a, pour l'heure été ratifiée par aucun d'entre eux.

Il est intéressant de noter que les textes environnementaux, en général, sont davantage inspirés par le principe de précaution<sup>87</sup> qui gouverne le droit de l'environnement. Ils visent ainsi à fixer des normes concrètes pour empêcher qu'une pollution n'intervienne. La Convention du Conseil de l'Europe envisage davantage une réponse *a posteriori* à de tels actes.

### iv) Un arsenal conventionnel déjà important

<sup>80</sup> Par exemple la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0060&rid=1>

<sup>81</sup> Par exemple la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_f.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf)

<sup>82</sup> Par exemple la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance élaborée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Elle est entrée en vigueur le 28 janvier 1988.

<sup>83</sup> A cet égard, on peut citer la Charte européenne des sols adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 30 mai 1972, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=588325&SecMode=1&DocId=644104&Usage=2>

<sup>84</sup> <http://www.alpconv.org/fr/convention/framework/default.html>

<sup>85</sup> <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/150.htm>

<sup>86</sup> Chypre, la Finlande, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal

<sup>87</sup> Celui-ci est inscrit dans le Principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités [...] ». Texte de la Déclaration disponible à <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal s'inscrit dans l'arsenal conventionnel existant en matière environnementale.

Il est vrai que de nombreuses réglementations existent en matière d'environnement, que ce soit à un niveau global ou à un niveau régional. On a ainsi dénombré plus de trois-cent conventions relatives à l'environnement dans les seules années 1980 et le mouvement a continué à s'intensifier tout au long des dernières décennies. Dès 1972, on a assisté à la mise en place du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE)<sup>88</sup> désigné pour répondre aux problèmes environnementaux aux niveaux régional et national.

A une échelle régionale, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision-cadre n°2003/80 du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal<sup>89</sup>. La Commission, soutenue par le Parlement européen a introduit un recours en annulation contre cette décision-cadre. La Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt du 13 septembre 2005 a annulé cette décision-cadre<sup>90</sup>.

La directive n°2008/99/CE<sup>91</sup> du Parlement Européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal a finalement été adoptée le 19 novembre 2008. Cette directive, très complète, impose aux Etats membres de « prévoir dans leur législation nationale des sanctions pénales pour les violations graves des dispositions du droit communautaire relatif à la protection de l'environnement ».

Cette directive traitant des aspects pénaux du droit de l'environnement s'inscrit dans un vaste champ de textes européens liés à l'environnement. Près d'une centaine de textes de l'Union européenne fixent des normes et des limites en matière d'environnement. Cette directive visant à réprimer les infractions à ces normes s'inscrit donc dans la continuité du travail entrepris par l'Union européenne en la matière.

Il convient de prendre acte des deux principales différences entre la Convention du Conseil de l'Europe et la Directive européenne de 2008 :

- Si la Convention du Conseil de l'Europe pénalise tous les types de négligence, et laisse la liberté aux Etats de se réserver le droit de ne pénaliser que les infractions commises par négligence grave, la directive de l'Union Européenne se limite aux cas de négligences graves ;
- En outre, la directive de l'Union Européenne n'évoque que les cas de dommage « important » et exclue l'application du droit pénal aux actes ayant un impact « négligeable ». Or, le Conseil de l'Europe ne donne pas de telles précisions sur l'impact réel que doivent avoir les infractions environnementales.

<sup>88</sup> Site du PNUE : <http://www.unep.org/french/>

<sup>89</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003F0080&qid=1415356802128&from=FR>

<sup>90</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62003CJ0176&rid=6>

<sup>91</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1404916453828&uri=CELEX:32008L0099>

Ces différences permettent de rejoindre la théorie précitée selon laquelle le Conseil de l'Europe serait allé trop loin et trop rapidement dans la pénalisation des infractions environnementales.

Parallèlement, la Convention du Conseil de l'Europe présente l'avantage de fixer les modalités de la coopération internationale, permettant ainsi d'éviter les « paradis environnementaux » au sein de l'Europe, tout comme elle envisage la possibilité pour les groupes de participer aux procédures, ce qui constitue un atout certain à l'heure du développement des ONG environnementales. Enfin, elle impose aux Etats de fixer leur compétence, ce que la directive ne prévoit pas.

Il n'empêche qu'un tel enchevêtrement de textes internationaux amène à compliquer considérablement la mise en œuvre d'un dispositif pénal cohérent en matière d'environnement. Le législateur des différents Etats peine donc considérablement à suivre le « train législatif » qui est mis en œuvre dans les instances supranationales, et cela amène nécessairement à une prise en considération moindre de certains instruments internationaux.

### **Conclusion**

Convention non appliquée depuis plus de quinze ans, ratifiée par seulement un Etat et oubliée des signatures depuis l'entrée en vigueur de la Directive relative à la protection de l'environnement de l'Union européenne, quelles pourraient être les mesures à prendre pour remettre cette Convention sur le devant de la scène européenne et mondiale ? Est-il judicieux d'élaborer un protocole additionnel ou de la réviser ?

L'environnement est au cœur des préoccupations de tous. Le Conseil de l'Europe, par ses quarante-sept Etats membres peut s'inscrire en complément de l'Union européenne en la matière. Face aux dispositifs mondiaux, le Conseil de l'Europe peut se placer en entité régionale d'harmonisation des législations.

## **Annexe**

### **Etat des signatures et ratifications des conventions**

#### **Situation au 14/11/2014**

- Convention européenne pour la répression des infractions routières (STCE N°52)
- Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STCE N°116)
- Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels (STCE N°119)
- Convention sur les opérations financières des « initiés » (STCE N°130)
- Protocole à la Convention sur les opérations financières des « initiés » (STCE N°133)
- Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE N°172)

Source : Bureau des Traités sur <http://conventions.coe.int>

**Convention européenne pour la répression des infractions routières (STCE N°52)**

Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats non membres

Ouverture à la signature

Lieu : Strasbourg

Date : 30/11/1964

Entrée en vigueur

Conditions : 3 Ratifications.

Date : 18/7/1972

Etats membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie										
Allemagne	30/11/1964									
Andorre										
Arménie										
Autriche	11/12/1964									
Azerbaïdjan										
Belgique	22/12/1964									
Bosnie-Herzégovine										
Bulgarie										
Chypre	24/4/1967	16/4/1969	18/7/1972			X				
Croatie										
Danemark	22/9/1966	17/4/1972	18/7/1972		X	X		X		
Espagne										
Estonie										
Finlande										
France	30/11/1964	16/9/1968	18/7/1972		X	X				
Géorgie	17/6/1999									
Grèce	21/1/1965									
Hongrie										
Irlande										
Islande										
Italie	9/6/1965				X	X				
Lettonie										
L'ex-République yougoslave										

de Macédoine										
Liechtenstein										
Lituanie										
Luxembourg	30/11/1964									
Malte										
Moldova										
Monaco										
Monténégro										
Norvège										
Pays-Bas	7/4/1965									
Pologne										
Portugal	18/6/1980									
République tchèque										
Roumanie	24/7/1995	25/2/1998	26/5/1998			X				
Royaume-Uni										
Russie										
Saint-Marin										
Serbie										
Slovaquie										
Slovénie										
Suède	23/3/1972	28/4/1972	1/8/1972			X	X			
Suisse										
Turquie	13/9/1965					X				
Ukraine										

Non membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
--	-----------	--------------	-------------------	-------	----	----	----	----	----	----

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	10
Nombre total de ratifications/adhésions :	5

**Renvois :**

a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".

R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.: Communication - O.: Objection.

**Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STCE N°116)**

Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats non membres

Ouverture à la signature

Lieu : Strasbourg

Date : 24/11/1983

Entrée en vigueur

Conditions : 3 Ratifications.

Date : 1/2/1988

Etats membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	9/10/2003	26/11/2004	1/3/2005			X	X			
Allemagne	24/11/1983	27/11/1996	1/3/1997			X	X			
Andorre										
Arménie	8/11/2001									
Autriche	12/4/2006	30/8/2006	1/12/2006		X		X			
Azerbaïdjan		28/3/2000 a	1/7/2000				X			
Belgique	19/2/1998	23/3/2004	1/7/2004				X			
Bosnie-Herzégovine	30/4/2004	25/4/2005	1/8/2005							
Bulgarie										
Chypre	9/1/1991	17/1/2001	1/5/2001			X	X			
Croatie	7/4/2005	4/7/2008	1/11/2008				X			
Danemark	24/11/1983	9/10/1987	1/2/1988				X	X		
Espagne	8/6/2000	31/10/2001	1/2/2002			X	X			
Estonie	22/10/2003	26/1/2006	1/5/2006				X			
Finlande	11/9/1990	15/11/1990	1/3/1991				X			
France	24/11/1983	1/2/1990	1/6/1990			X	X			
Géorgie										
Grèce	24/11/1983									
Hongrie	8/11/2001									
Irlande										
Islande	30/11/2001									
Italie										
Lettonie										

L'ex-République yougoslave de Macédoine										
Liechtenstein	7/4/2005	17/12/2008	1/4/2009				X			
Lituanie	14/1/2004									
Luxembourg	24/11/1983	21/5/1985	1/2/1988				X			
Malte										
Moldova										
Monaco										
Monténégro	8/3/2010	19/3/2010	1/7/2010				X			
Norvège	24/11/1983	22/6/1992	1/10/1992				X			
Pays-Bas	24/11/1983	16/7/1984	1/2/1988				X	X		
Pologne										
Portugal	6/3/1997	13/8/2001	1/12/2001				X			
République tchèque	15/10/1999	8/9/2000	1/1/2001		X		X			
Roumanie	8/4/2005	15/2/2006	1/6/2006				X			
Royaume-Uni	24/11/1983	7/2/1990	1/6/1990				X	X		
Russie										
Saint-Marin										
Serbie	12/10/2010									
Slovaquie	14/12/2006	12/3/2009	1/7/2009							
Slovénie										
Suède	24/11/1983	30/9/1988	1/1/1989				X			
Suisse	15/5/1990	7/9/1992	1/1/1993				X			
Turquie	24/4/1985									
Ukraine	8/4/2005									

Non membres du Conseil de l'Europe

Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
-----------	--------------	-------------------	-------	----	----	----	----	----	----

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	8
Nombre total de ratifications/adhésions :	25

**Revois :**

a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature



"ad referendum".

R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.:  
Communication - O.: Objection.

**Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels (STCE  
N°119)**

Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats non membres

Ouverture à la signature

Lieu : Delphes

Date : 23/6/1985

Entrée en vigueur

Conditions : 3 Ratifications.

Date : //

Etats membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie										
Allemagne										
Andorre										
Arménie										
Autriche										
Azerbaïdjan										
Belgique										
Bosnie- Herzégovine										
Bulgarie										
Chypre	25/10/1985									
Croatie										
Danemark										
Espagne										
Estonie										
Finlande										
France										
Géorgie										
Grèce	23/6/1985									
Hongrie										
Irlande										
Islande										
Italie	30/7/1985									
Lettonie										
L'ex- République										

yougoslave de Macédoine										
Liechtenstein	23/6/1985									
Lituanie										
Luxembourg										
Malte										
Moldova										
Monaco										
Monténégro										
Norvège										
Pays-Bas										
Pologne										
Portugal	23/6/1985									
République tchèque										
Roumanie										
Royaume-Uni										
Russie										
Saint-Marin										
Serbie										
Slovaquie										
Slovénie										
Suède										
Suisse										
Turquie	26/9/1985									
Ukraine										

Non membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
--	-----------	--------------	-------------------	-------	----	----	----	----	----	----

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	6
Nombre total de ratifications/adhésions :	

**Revois :**

a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".

R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.:  
Communication - O.: Objection.

### Convention sur les opérations financières des « initiés » (STCE N°130)

Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats non membres

Ouverture à la signature

Lieu : Strasbourg

Date : 20/4/1989

Entrée en vigueur

Conditions : 3 Ratifications.

Date : 1/10/1991

Etats membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie										
Allemagne										
Andorre										
Arménie										
Autriche										
Azerbaïdjan										
Belgique										
Bosnie-Herzégovine										
Bulgarie										
Chypre	28/10/1991	8/2/1994	1/6/1994							
Croatie										
Danemark										
Espagne										
Estonie										
Finlande	13/9/1995	13/9/1995	1/1/1996							
France										
Géorgie										
Grèce										
Hongrie										
Irlande										
Islande										
Italie										
Lettonie										
L'ex-République yougoslave de										

Macédoine										
Liechtenstein										
Lituanie										
Luxembourg	29/8/1997	29/8/1997	1/12/1997							
Malte										
Moldova										
Monaco										
Monténégro										
Norvège	22/9/1989	11/4/1990	1/10/1991							
Pays-Bas	1/6/1993	4/7/1994	1/11/1994			X	X	X		
Pologne										
Portugal										
République tchèque	15/10/1999	8/9/2000	1/1/2001			X				
Roumanie										
Royaume-Uni	13/9/1989	21/12/1990	1/10/1991							
Russie										
Saint-Marin										
Serbie										
Slovaquie										
Slovénie	23/11/1993									
Suède	15/9/1989	3/6/1991	1/10/1991							
Suisse										
Turquie										
Ukraine										

Non membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
--	-----------	--------------	-------------------	-------	----	----	----	----	----	----

Organisations internationales

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
--	-----------	--------------	-------------------	-------	----	----	----	----	----	----

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :										1
Nombre total de ratifications/adhésions :										8

**Renvois :**

a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".

R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.: Communication - O.: Objection.

**Protocole à la Convention sur les opérations financières des « initiés » (STCE  
N°133)**

Depuis son entrée en vigueur, ce Protocole fait partie intégrante du traité STCE n° 130 et n'est plus ouvert à la signature ni à la ratification.

Ouverture à la signature

Lieu : Strasbourg  
Date : 11/9/1989

Entrée en vigueur

Conditions : Ratification par Parties au  
Traité STE 130. Depuis son entrée en  
vigueur, ce Protocole fait partie intégrante  
du traité STE 130.  
Date : 1/10/1991

Etats membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie										
Allemagne										
Andorre										
Arménie										
Autriche										
Azerbaïdjan										
Belgique										
Bosnie- Herzégovine										
Bulgarie										
Chypre	28/10/1991	8/2/1994	1/6/1994	8						
Croatie										
Danemark										
Espagne										
Estonie										
Finlande	13/9/1995	13/9/1995	1/1/1996	8						
France										
Géorgie										
Grèce										
Hongrie										
Irlande										
Islande										
Italie										



Lettonie										
L'ex-République yougoslave de Macédoine										
Liechtenstein										
Lituanie										
Luxembourg	29/8/1997	29/8/1997	1/12/1997	8						
Malte										
Moldova										
Monaco										
Monténégro										
Norvège	22/9/1989	11/4/1990	1/10/1991							
Pays-Bas	1/6/1993	4/7/1994	1/11/1994	8						
Pologne										
Portugal										
République tchèque	15/10/1999	8/9/2000	1/1/2001	8						
Roumanie										
Royaume-Uni	13/9/1989	21/12/1990	1/10/1991							
Russie										
Saint-Marin										
Serbie										
Slovaquie										
Slovénie	23/11/1993			8						
Suède	15/9/1989	3/6/1991	1/10/1991							
Suisse										
Turquie										
Ukraine										

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	1
Nombre total de ratifications/adhésions :	8

**Renvois :**

(8) Date de la signature de la Convention telle qu'amendée par le présent Protocole.

a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".

R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.:  
Communication - O.: Objection.

### Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STCE N°172)

Traité ouvert à la signature des Etats membres et des Etats non membres qui ont participé à son élaboration et à l'adhésion des autres Etats non membres

Ouverture à la signature

Lieu : Strasbourg

Date : 4/11/1998

Entrée en vigueur

Conditions : 3 Ratifications.

Date : //

Etats membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie										
Allemagne	4/11/1998									
Andorre										
Arménie										
Autriche	7/5/1999									
Azerbaïdjan										
Belgique	7/5/1999									
Bosnie-Herzégovine										
Bulgarie										
Chypre										
Croatie										
Danemark	4/11/1998									
Espagne										
Estonie	1/6/2001	26/4/2002								
Finlande	4/11/1998									
France	4/11/1998									
Géorgie										
Grèce	4/11/1998									
Hongrie										
Irlande										
Islande	4/11/1998									
Italie	6/11/2000				X					
Lettonie										
L'ex-République yougoslave de										

Macédoine																					
Liechtenstein																					
Lituanie																					
Luxembourg	17/3/1999																				
Malte																					
Moldova																					
Monaco																					
Monténégro																					
Norvège																					
Pays-Bas																					
Pologne																					
Portugal																					
République tchèque																					
Roumanie	15/2/1999																				
Royaume-Uni																					
Russie																					
Saint-Marin																					
Serbie																					
Slovaquie																					
Slovénie																					
Suède	4/11/1998																				
Suisse																					
Turquie																					
Ukraine	24/1/2006																				

Non membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Canada										

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	13
Nombre total de ratifications/adhésions :	1

**Revois :**

a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".

R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.: Communication - O.: Objection.