



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 8 novembre 2011
cdpc/docs 2011/cdpc (2011) 7 fin

CDPC (2011) 7 fin

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

**AVIS CONCERNANT LES CRITERES ET LA PROCEDURE D'ADHESION PAR DES ETATS
NON MEMBRES AUX CONVENTIONS PENALES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Site web du CDPC : www.coe.int/cdpc
E-Mail du CDPC : dgi.cdpc@coe.int

Introduction

1. A sa 1095^e réunion (13 octobre 2010), le Comité des Ministres :

« invit[ait] le CDPC à donner un avis au Comité des Ministres sur les critères et la procédure à suivre en ce qui concerne l'adhésion d'Etats non membres aux conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal, afin de contribuer à la diffusion de ces conventions au-delà des limites de l'Europe ».

2. Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) se félicite que le Comité des Ministres sollicite son avis sur un sujet aussi important et note en particulier que la lutte contre les infractions graves et le crime organisé est plus que jamais un enjeu mondial, qui suppose l'existence de partenariats intergouvernementaux au-delà d'une même région. Le comité estime donc qu'il y a lieu d'examiner plus en profondeur les modalités d'adhésion par des Etats non membres à certaines conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal en vue de promouvoir une plus large participation à ces instruments juridiques internationaux au-delà des limites de l'Europe.

3. Le comité souligne que les recommandations ci-après n'ont pas vocation à couvrir la question générale de l'adhésion aux conventions pénales du Conseil de l'Europe par l'Union européenne.

4. Pour examiner la question de la diffusion des conventions pénales du Conseil de l'Europe aux Etats extérieurs au continent, le comité estime qu'il faut avant tout recenser les conventions qui pourraient utilement être ouvertes à des Etats non membres, et non pas déterminer lesquels de ces Etats devraient être invités à adhérer à toutes les conventions pertinentes.

Critères utilisés pour différencier les conventions pénales

5. A cet égard, le comité estime que l'utilisation et la mise en œuvre efficaces de certaines conventions pénales du Conseil de l'Europe, qui offrent une base juridique pour la coopération transfrontière (telle la Convention d'extradition, STE n° 24), présentent comme élément constitutif un degré de confiance mutuelle élevé, confiance basée notamment sur l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) ou à d'autres instruments internationaux similaires en matière de droits de l'homme, et que les Parties partagent les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe (en particulier ses normes en matière de droits de l'homme) et qu'elles sont disposées à faire l'objet de suivis réguliers de la part des organes désignés de l'Organisation, notamment le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), et à se soumettre au contrôle juridique de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres organes internationaux similaires. Ces instruments sont dénommés ci-après « conventions de la 1^{re} catégorie ».

6. Dans le cas des conventions de la 1^{re} catégorie, le comité recommande, pour des raisons techniques et politiques, que le Comité des Ministres n'invite à l'adhésion que les Etats non membres qui ne mettent pas à mal la confiance mutuelle nécessaire à une bonne coopération au titre de ces conventions. L'adhésion d'Etats non membres appliquant des normes inférieures en matière de droits de l'homme pourrait présenter un

tel risque. Le comité estime qu'il ne faut pas modifier la procédure actuellement applicable à l'adhésion d'Etats non membres aux conventions de la 1^{re} catégorie.

7. D'un autre côté, le comité considère qu'il pourrait être souhaitable de prévoir une procédure plus transparente pour statuer sur l'adhésion d'Etats non membres à des conventions visant certaines questions de droit pénal matériel et fixant des normes minimales en matière de pénalisation de certains comportements, essentiellement dans le domaine du crime organisé. L'élément principal de cette procédure plus transparente consisterait à introduire l'évaluation, par le CDPC, et en coopération avec le Comité des Parties pertinent (lorsqu'il existe), de la capacité d'un Etat non membre à mettre en œuvre de manière effective la convention du Conseil de l'Europe en question. Les conventions auxquelles le comité se réfère contiennent pour l'essentiel peu de dispositions en matière de coopération transfrontalière : soit elles se contentent de renvoyer à d'autres instruments ou accords applicables en la matière (par exemple, la Convention de Lanzarote (STCE n° 201) et la Convention Médicrime), soit elles contiennent effectivement certaines dispositions spécifiques en matière de coopération transfrontalière, mais celles-ci s'accompagnent de conditions et de sauvegardes (voir par exemple l'Article 15 de la Convention sur la cybercriminalité, STE n° 185). Le comité est convaincu qu'une plus large adhésion à ces conventions au-delà des limites de l'Europe pourrait augmenter sensiblement leur efficacité, étant donné que leur objectif principal est de combattre plus efficacement les groupes criminels (organisés) transnationaux. Ces instruments sont dénommés ci-après « conventions de la 2^{nde} catégorie ». Une liste des conventions de la 1^{re} et de la 2^{nde} catégorie est annexée au présent avis.

Critères techniques

8. L'impression d'un manque de transparence quant aux critères utilisés par le Comité des Ministres et les Parties pour statuer sur les demandes d'adhésion aux instruments juridiques du Conseil de l'Europe est l'un des principaux obstacles à la promotion de ces instruments au-delà des limites du continent.

9. Pour faciliter l'adhésion d'Etats non membres à certains instruments du Conseil de l'Europe existants dans le domaine pénal (conventions de la 2^{nde} catégorie), le comité recommande de définir un processus d'examen des demandes qui soit plus transparent. Il propose pour cela d'élaborer un ensemble de critères techniques minimum à remplir par tout Etat non membre sollicitant l'adhésion à ces conventions et instruments.

10. Le comité recommande, sur la base de données d'expérience pratiques, que toute demande d'adhésion à un instrument du Conseil de l'Europe existant dans le domaine pénal soit examinée en appliquant les critères techniques suivants :

a) L'Etat non membre demandeur dispose du cadre juridique nécessaire, notamment l'adhésion à des normes internationales pertinentes relatives aux droits de l'homme, pour appliquer le cadre normatif minimal prévu dans l'instrument en question ou s'est fermement engagé à mettre en place un tel cadre juridique avant la date de ratification/adhésion. Parmi les indicateurs, on peut citer notamment : l'adoption de dispositions juridiques et/ou de principes directeurs administratifs mettant en œuvre l'instrument en question dans la législation nationale.

b) L'Etat non membre demandeur s'est fermement engagé à mettre en place les mécanismes (infrastructures administratives efficaces, formation du personnel, etc.) nécessaires à l'application de l'instrument en question et coopère avec d'autres Parties le plus largement possible. Parmi les indicateurs, on peut citer :

- l'existence d'infrastructures administratives efficaces ;
- l'existence d'un personnel formé ;
- la détermination de l'Etat non membre demandeur à travailler avec d'autres Parties de façon bilatérale et/ou avec le Conseil de l'Europe pour la formation de son personnel.

c) L'Etat non membre demandeur est résolu à participer activement au Comité des Parties de l'instrument en question et, partant, de réaliser les objectifs de cet instrument. Exemples d'indicateurs :

- l'Etat non membre demandeur a déjà une expérience de coopération avérée et pertinente au regard de l'objet de l'instrument en question dans le cadre de traités et d'accords bilatéraux ou internationaux ;
- l'Etat non membre demandeur a reçu ou pourra recevoir une assistance technique de la part du Conseil de l'Europe, et/ou d'autres Parties dans un cadre bilatéral, avec des résultats satisfaisants.

Une procédure plus transparente

11. Le comité fait observer que les conventions du Conseil de l'Europe contiennent en règle générale des dispositions spécifiques régissant la procédure d'adhésion d'Etats non membres après l'entrée en vigueur de l'instrument en question. Dans le cas de la récente Convention Médicrime, les Etats non membres sont même autorisés, à l'invitation du Comité des Ministres, à signer et à ratifier l'instrument dès l'ouverture à la signature, ce qui est une première dans le domaine du droit pénal.

12. Dans le cadre de la procédure actuelle, le Comité des Ministres ne dispose pas systématiquement d'études techniques permettant d'évaluer la capacité des Etats non membres à adhérer à des instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal. Le comité propose une nouvelle procédure selon laquelle, pour statuer sur une demande d'adhésion d'un Etat non membre, le Comité des Ministres devra prendre en compte les résultats d'une évaluation technique réalisée par le comité directeur compétent et par les comités des Parties concernés.

13. Pour utiliser au mieux l'expertise dont dispose le Conseil de l'Europe, il est proposé que l'évaluation du respect par un Etat non membre des critères techniques susmentionnés soit réalisée sous les auspices du Comité des Parties de l'instrument pénal en question et qu'elle soit transmise, via le CDPC, au Comité des Ministres et aux Parties en vue de statuer, conformément aux procédures prévues dans cet instrument, sur la demande d'adhésion de cet Etat.

14. Pour ce qui est de faciliter la procédure existante de traitement des demandes d'adhésion par des Etats non membres à des instruments existants de la 2^{nde} catégorie, le comité recommande ce qui suit :

15. Lorsque le Secrétaire Général reçoit d'un Etat non membre une demande à être invité à adhérer à une convention de la 2^{nde} catégorie, il informe simultanément les Etats membres du Conseil de l'Europe, le CDPC et le Comité des Parties de l'instrument en question, lorsqu'un tel comité existe, de la demande.
16. Le Secrétaire Général invite le Comité des Parties de l'instrument en question (lorsqu'il existe), ainsi que le CDPC, de fournir une évaluation réalisée selon les critères décrits ci-dessus.
17. Le Secrétariat fournit au Comité des Parties de l'instrument en question et au CDPC toute information pertinente pour l'évaluation de la demande d'adhésion, et recherche des informations supplémentaires sur l'Etat demandeur, si nécessaire au cours de l'évaluation.
18. Le Comité des Parties de l'instrument en question, lorsqu'un tel comité existe, ainsi que le CDPC, préparent leur évaluation dès que possible et au plus tard trois mois après la réception du Secrétaire Général de la demande d'un Etat non membre à être invité à adhérer, ou fournit le motif du non-respect de ce délai.
19. Si le Comité des Parties et le CDPC sont d'accord, chacun de leur côté en ce qui concerne l'évaluation de la demande d'adhésion d'un Etat non membre, ils recommandent au Comité des Ministres d'inviter cet Etat à adhérer à l'instrument en question.
20. Si le Comités des Parties de l'instrument en question et/ou le CDPC ne parviennent pas à un accord en ce qui concerne l'évaluation de la demande d'adhésion d'un Etat non membre, les opinions majoritaires ainsi que les désaccords sont présentés dans l'avis rendu.
21. L'évaluation réalisée par le Comité des Parties de l'instrument en question et par le CDPC doit toujours être présentée sous une forme générale, sans jamais mentionner la position adoptée par telle Partie ou telle délégation d'Etat membre auprès du CDPC.
22. A la lumière de l'évaluation réalisée par le Comité des Parties de l'instrument en question et par le CDPC, la demande de l'Etat non membre est examinée par le Comité des Ministres ou, le cas échéant, par l'un de ses groupes de rapporteurs. Dès l'instant où le Comité des Ministres et les Parties à la convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe ont décidé de répondre favorablement à la demande, la décision d'inviter l'Etat non membre devient définitive et le Secrétaire Général envoie à cet Etat une invitation d'adhésion à l'instrument en question.
23. Comme indiqué ci-dessus, la mise en place d'une consultation obligatoire du CDPC et des comités des Parties concernés pour évaluer les capacités techniques de l'Etat non membre demandeur vise essentiellement à améliorer la transparence de la procédure d'adhésion d'Etats non membres et à y voir plus clair.

Les futurs instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal

24. Le comité prend note des discussions en cours au sein du Comité des Ministres en ce qui concerne les modalités de diffusion de certaines conventions pénales du Conseil de l'Europe au-delà des limites du continent, en particulier l'ouverture de ces conventions à la participation par des Etats non membres.

25. En ce qui concerne les futurs instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal appartenant à la 2nde catégorie que le Comité des Ministres pourrait souhaiter promouvoir au-delà de l'Europe, le comité estime qu'il faudrait étudier et élaborer, en vue de son intégration dans ces futurs instruments, un nouvel ensemble de dispositions de référence visant à faciliter sensiblement l'adhésion par des Etats non membres.

26. En outre, il faudrait examiner s'il est possible d'introduire des dispositions régissant la contribution financière obligatoire d'Etats non membres aux activités en rapport avec les instruments auxquels ils sont Parties et notamment la façon de les associer plus directement aux processus décisionnels afférents, et d'élaborer des propositions à cet égard. Du point de vue du comité, de telles dispositions pourraient inciter les Etats non membres à s'intéresser davantage à l'adhésion aux instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal.

27. Enfin, le comité recommande que, lorsque le Comité des Ministres charge un comité d'élaborer de nouveaux instruments de droit pénal de la 2nde catégorie à promouvoir au-delà des limites de l'Europe, le Conseil de l'Europe prenne toutes les mesures nécessaires pour informer les Etats non membres des négociations à venir, notamment en se concertant avec les Nations Unies au niveau international et avec d'autres organisations intergouvernementales pertinentes au niveau régional.

28. Le comité reste à la disposition du Comité des Ministres pour réfléchir à de nouvelles propositions concernant le nouvel ensemble de dispositions de référence susmentionné, qu'il propose d'intégrer aux futurs instruments de droit pénal du Conseil de l'Europe appartenant à la 2nde catégorie.

ANNEXE

Instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal appartenant à la 1^{re} catégorie :

- STCE n° 24 : Convention européenne d'extradition*
- STCE n° 30 : Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*
- STCE n° 51 : Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition
- STCE n° 70 : Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs
- STCE n° 73 : Convention européenne sur la transmission des procédures répressives
- STCE n° 86 : Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition*
- STCE n° 98 : Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition*
- STCE n° 99 : Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale
- STCE n° 112 : Convention sur le transfèrement des personnes condamnées
- STCE n° 141 : Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime
- STCE n° 167 : Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées
- STCE n° 182 : Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale*
- STCE n° 209 : Troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition*

*(Les traités marqués d'un * ont aussi des états non-membres comme Parties (Israël, Corée, Afrique du Sud))*

Instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal appartenant à la 2^{nde} catégorie :

STCE n° 52 : Convention européenne pour la répression des infractions routières

STCE n° 116 : Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes

STCE n° 119 : Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels¹

STCE n° 130 : Convention sur les opérations financières des «initiés»

STCE n° 133 : Protocole à la Convention sur les opérations financières des «initiés»

STCE n° 172 : Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal¹

STCE n° 173 : Convention pénale sur la corruption

STCE n° 185 : Convention sur la cybercriminalité²

STCE n° 189 : Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques

STCE n° 191 : Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption

STCE n° 197 : Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

STCE n° 201 : Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels

STCE n° 210 : 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° 21X : Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique)

¹ Ces deux Conventions ne sont pas entrées en vigueur et très vraisemblablement n'entreront jamais en vigueur compte tenu du nombre très faible de ratifications.

² Conformément à la Décision du Comité des Ministres lors de sa 1095^{ème} rencontre du 13 octobre 2010 le Comité de la Convention sur la Cybercriminalité (T-CY) soumettra une opinion séparée sur les critères spécifiques et les procédures d'adhésion à la Convention de Budapest pour les États non-membres.