

Strasbourg, 25 janvier 2022

T-PVS/Inf(2022)05

CONVENTION RELATIVE A LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE  
ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE

**Comité permanent**

42<sup>e</sup> réunion  
28 novembre - 2 décembre 2022

---

**Établissement d'un mécanisme financier dans  
le cadre de la Convention de Berne**

**-NOTE EXPLICATIVE-**

*Document préparé par  
la Direction du conseil juridique et du droit international public*

## Table des matières

I. Introduction .....	3
II. Amendement au titre de l'article 16 de la Convention de Berne .....	3
III. Protocole à la Convention de Berne.....	4
IV. Conclusions.....	6
Annexe : Tableau sur les différentes options de modification/d'ajout à la Convention de Berne.....	7

## I. Introduction

1. Au cours des dernières années, des solutions possibles pour assurer un financement durable de la *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe* (STE n° 104, ci-après Convention de Berne ou Convention) ont été discutées. Outre l'idée de mettre en place un accord partiel élargi en vue du suivi de la Convention de Berne, les différentes possibilités visant à introduire un système de contributions financières obligatoires au sein de la Convention de Berne en amendant ou en complétant la Convention ont été évoquées. A cet égard, il convient de noter qu'un Protocole établissant un mécanisme financier dans le cadre de la Convention de Berne n'a pas de précédent et constituerait une rupture par rapport au système de financement traditionnel du Conseil de l'Europe en matière de traités, basé sur le budget ordinaire et les fonds provenant de contributions volontaires ainsi que d'éventuelles contributions financières d'Etats non-membres au suivi de certaines Conventions.<sup>1</sup>

2. L'objectif de cette note est de présenter au Groupe de travail intersessions sur les finances les différentes voies juridiques qui existent pour inclure un mécanisme financier dans la Convention de Berne.

## II. Amendement au titre de l'article 16 de la Convention de Berne

3. L'article 16 de la Convention de Berne introduit une procédure simplifiée d'amendement de la Convention qui ne nécessite pas l'expression formelle du consentement par la voie des procédures traditionnelles de signature et de ratification normalement requises pour l'entrée en vigueur d'un protocole d'amendement. Les amendements proposés au titre de l'article 16.2 b (pour les amendements aux articles 13 à 24 de la Convention) sont adoptés par le Comité permanent à la majorité des trois quarts, puis approuvés formellement par le Comité des Ministres. Leur entrée en vigueur requiert que toutes les Parties à la Convention informent le Secrétaire Général de leur acceptation. Conformément au mandat du Comité permanent, un nouvel article 14bis de la Convention de Berne est actuellement élaboré par le Groupe de travail intersessions sur les finances en collaboration avec le Secrétariat de la Convention de Berne.<sup>2</sup>

4. Malgré l'impression d'une procédure simplifiée, il n'est pas dit que l'amendement entrera en vigueur rapidement. Cela dépend fortement des procédures internes que les Etats peuvent avoir à suivre avant de pouvoir accepter un tel amendement. Par exemple, le 15 juin 1999, le Comité des Ministres a adopté des amendements au titre de l'article 21 de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108, Convention sur la protection des données) visant à permettre aux Communautés européennes d'adhérer à la Convention. Pourtant, ces amendements ne sont jamais entrés en vigueur et ont été intégrés dans le projet de protocole d'amendement à la Convention sur la protection des données négocié une quinzaine d'années plus tard.

---

<sup>1</sup> Cependant, l'article 46, paragraphe 4 de la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) stipule que " [...] sauf prise en charge par le Conseil de l'Europe, les dépenses engagées pour l'application des dispositions du paragraphe 1 sont supportées par les Parties selon les modalités qu'elles déterminent. "

<sup>2</sup> Selon l'article 16 paragraphe 2.a une approbation du Comité des Ministres n'est pas nécessaire pour les amendements aux articles 1 à 12 de la Convention de Berne.

5. En outre, il ne serait pas possible d'appliquer provisoirement un amendement introduit selon la procédure de l'article 16 de la Convention de Berne en attendant l'acceptation de l'amendement par toutes les parties contractantes. Selon l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (CVDT), un traité ou une partie d'un traité peut être appliqué provisoirement en attendant son entrée en vigueur si le traité lui-même le prévoit ou si les États ayant participé à sa négociation en sont convenus d'une autre manière. Etant donné que la Convention de Berne est déjà en vigueur, il n'est pas possible d'appliquer ses dispositions à titre provisoire, même si une telle disposition était nouvellement introduite par le biais d'un amendement au sens de l'article 16 de la Convention. Au contraire, la nouvelle disposition ne pourrait être appliquée qu'à partir du moment où toutes les parties contractantes, actuellement 51, l'auraient acceptée. Cela peut prendre un temps considérable, sans compter que l'amendement pourrait ne jamais entrer en vigueur, comme ce fut le cas pour les amendements à la Convention sur la protection des données.

### III. Protocole à la Convention de Berne

6. Nonobstant l'article 16 de la Convention de Berne, les parties contractantes sont en principe libres de s'écarter de cette procédure d'amendement simplifiée et de décider de négocier un protocole à la Convention.<sup>3</sup> Cependant, la décision de négocier un nouvel instrument juridique à la Convention de Berne ne pourrait pas être prise par le seul Comité permanent. Au lieu de cela, il faudrait un mandat du Comité des Ministres pour entamer de telles négociations. Un tel mandat ne peut pas non plus être envisagé à travers l'approbation respective d'un groupe de rapporteurs du Comité des Ministres, qui ne dispose pas de pouvoirs de décision à cet égard mais prépare simplement les décisions des réunions des Délégués des Ministres.

7. En fonction du contenu du protocole, il pourrait être rédigé comme un protocole additionnel ou comme un protocole d'amendement.

#### *Protocole d'amendement*

8. Selon la pratique habituelle au sein du Conseil de l'Europe, un protocole d'amendement n'entre en vigueur qu'après sa ratification par toutes les Parties à la Convention. Des exceptions à cette pratique sont toutefois possibles et le protocole d'amendement peut également entrer en vigueur après la ratification par un nombre limité de Parties. Après son entrée en vigueur, le protocole ne serait contraignant que pour les parties qui l'ont ratifié. Les autres parties seraient toujours liées par la version originale du traité. Un exemple d'entrée en vigueur possible avec un nombre limité de Parties est le *Protocole portant amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel* (STCE n° 223).<sup>4</sup> Toutefois, cette procédure serait plus adaptée à un protocole additionnel.

---

<sup>3</sup> A cet égard, il existe des précédents au sein du Conseil de l'Europe (cf., par exemple, les protocoles à la Charte sociale européenne [STE n° 128,142 et 158] malgré l'article 36 de la Charte [STE n° 35], et le Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel [STCE n° 223] malgré l'article 21 de la Convention).

<sup>4</sup> Par exemple, l'article 37, paragraphe 2, du *Protocole portant amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel* (STCE n° 223) prévoit que

9. Un protocole d'amendement pourrait contenir une clause d'application provisoire. Une telle clause permettrait à une Partie à la Convention de déclarer, au moment de la signature ou à tout moment ultérieur, qu'elle appliquera les dispositions du protocole à titre provisoire. Une telle application provisoire permettrait de commencer à accumuler des fonds via le nouveau mécanisme de financement à moyen terme, c'est-à-dire à partir du moment où le protocole serait ouvert à la signature.

### ***Protocole additionnel***

10. Un protocole additionnel est en principe conçu pour compléter le corps de la convention mère par des dispositions supplémentaires, qui s'appuient sur les dispositions existantes sans les dénaturer. Ainsi, les protocoles additionnels sont souvent utilisés comme un moyen d'étendre le champ d'application d'un traité à des domaines qui n'étaient pas couverts par l'instrument initial. Ils n'affectent généralement pas les obligations des parties contractantes découlant des dispositions initiales du traité. L'introduction de clauses financières dans la Convention de Berne, dans la mesure où elles s'appliqueraient à l'ensemble du régime de la Convention, modifierait probablement, dans le même temps, les fonctions actuelles du Comité permanent et ne laisserait donc pas in affectées les obligations des parties contractantes.

11. Si, toutefois, le nouveau mécanisme de financement à introduire peut-être considéré comme un outil supplémentaire distinct des autres tâches du Comité permanent, il serait possible d'arguer qu'un protocole additionnel serait suffisant. L'entrée en vigueur d'un protocole additionnel pourrait être possible après qu'un nombre limité d'Etats parties à la convention aient exprimé leur consentement à être liés par celui-ci.<sup>5</sup> Le nombre de parties contractantes signataires nécessaire à l'entrée en vigueur d'un protocole additionnel peut, du moins en théorie, être fixé à un niveau assez bas.<sup>6</sup> Toutefois, dans la pratique, il n'y aurait pas grand-chose à gagner en termes financiers si la plupart des parties contractantes n'adhéraient finalement pas au protocole. Ces Etats devraient, en outre, inclure ceux dont les contributions au budget de la Convention de Berne sont importantes, afin que le volume total suffise à atteindre les objectifs visés.

12. Comme dans le cas du protocole d'amendement, le protocole additionnel pourrait être appliqué à titre provisoire à travers l'inclusion de la clause pertinente sur l'application provisoire (voir le paragraphe 9 ci-dessus).

13. Dans le cas probable où toutes les Parties contractantes à la convention mère ne ratifieraient pas le protocole additionnel, deux régimes conventionnels coexisteraient avec d'éventuels problèmes de suivi concernant, par exemple, la question de savoir si le Comité

---

le Protocole entrera en vigueur cinq ans après la date à laquelle il aura été ouvert à la signature, à condition qu'il compte, à cette date, au moins trente-huit Parties.

<sup>5</sup> Par exemple, il a fallu 8 ans pour que le *Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (STCE n° 213) entre en vigueur après son ouverture à la signature.

<sup>6</sup> Dans le cas du *quatrième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition* (STCE n° 212), ouvert à la signature le 20 septembre 2012, seules trois ratifications étaient requises pour l'entrée en vigueur de l'instrument ; cette condition a été remplie le 24 février 2014 avec une entrée en vigueur du protocole additionnel le 1er juin 2014.

permanent peut décider de l'utilisation des fonds générés par le mécanisme de financement additionnel alors même que toutes les délégations représentées au Comité permanent ne sont pas parties au protocole additionnel ou si le règlement intérieur du Comité permanent doit prévoir, par exemple, que les décisions concernant les ressources financières fournies par les Parties au protocole additionnel seront prises avec les votes de ces seules Parties. Il resterait en outre possible aux nouveaux États d'adhérer à la Convention de Berne sans accepter les changements introduits par le protocole additionnel. De même, il serait possible pour les États de dénoncer séparément le protocole additionnel tout en restant partie à la convention mère. En revanche, dans le cas d'une convention révisée, amendée par un protocole d'amendement, un État ne peut adhérer à la convention révisée et la dénoncer que dans son ensemble.

#### **IV. Conclusions**

14. L'introduction d'un mécanisme financier dans la Convention de Berne exigerait, de par sa nature même et pour qu'il remplisse son objectif, qu'une grande majorité des Parties contractantes, sinon toutes, soient liées par un tel mécanisme. Par conséquent, que ce soit par le biais d'un protocole d'amendement ou d'un protocole additionnel, le nombre minimum d'États nécessaire pour l'entrée en vigueur d'un tel protocole doit être assez élevé.

15. Dans ces conditions, et en raison de la longueur des procédures de ratification dans la plupart des pays, les différentes possibilités proposées pour modifier/compléter la Convention de Berne risquent de demander un certain temps et ne constitueraient, au mieux, que des alternatives à moyen ou long terme.

16. Lorsque l'on compare entre elles les différentes options permettant d'amender la Convention de Berne, le facteur temps revêt assurément une importance essentielle. Si un amendement introduit par le biais de la procédure dite simplifiée conformément à l'article 16 de la Convention de Berne est, en théorie, censée accélérer la procédure d'amendement en tant que telle, il est difficile de faire des hypothèses quant à la date à laquelle un tel amendement aura été accepté par toutes les parties contractantes et, par conséquent, entrera en vigueur. En revanche, un protocole additionnel à la Convention de Berne pourrait être conçu de manière à prévoir un seuil de ratifications pour son entrée en vigueur qui permettrait d'accumuler un nombre suffisant de contributions tout en évitant d'avoir à exiger de toutes les Parties contractantes qu'elles acceptent ou ratifient une convention révisée - comme c'est le cas pour les amendements au titre de l'article 16 de la Convention de Berne et, bien que dans une moindre mesure, pour un protocole d'amendement.

17. Tant un protocole d'amendement qu'un protocole additionnel à la Convention de Berne pourraient inclure une clause prévoyant la possibilité d'appliquer l'instrument à titre provisoire. La question de savoir si un nombre suffisant de parties contractantes seraient disposées à utiliser une telle option pour résoudre la situation financière précaire de la Convention de Berne reste une question de volonté politique.

**Annexe : Tableau sur les différentes options de modification/d'ajout à la Convention de Berne**

	<b>Modification en vertu de l'art. 16 CB</b>	<b>Protocole d'amendement</b>	<b>Protocole additionnel</b>
<b>Procédure d'adoption</b>	Procédure simplifiée :  1. Proposition d'amendement par une PC ou par le CM communiquée au SG qui la transmet à tous les EM, signataires, PC, etc. 2. Proposition examinée et adoptée par le CP à une majorité des $\frac{3}{4}$ 3. Amendements aux articles 13-24 approuvés par le CM	1. Mandat du CM au CP pour la négociation d'un protocole 2. Rédaction du Protocole par le CP ; 3. Projet présenté au CM ; 4. Projet soumis à l'APCE pour avis ; 5. Adoption du protocole par le CM	1. Mandat du CM au CP pour la négociation d'un protocole ; 2. Rédaction du Protocole par le CP ; 3. Projet présenté au CM ; 4. Projet soumis à l'APCE pour avis ; 5. Adoption du protocole par le CM
<b>Délai d'entrée en vigueur</b>	Toutes les PC doivent accepter	Toutes les PC doivent ratifier ; exceptions possibles (cf. Art. 37.2 de la Convention 223)	Le nombre de ratifications nécessaires peut être déterminé dans le ProtAdd lui-même.
<b>Application provisoire</b>	Pas possible	Possible	Possible
<b>Nombre de régimes de traités</b>	Un	Un ou deux s'ils sont entrés en vigueur avec un nombre limité de PC	Deux - tant que toutes les PC n'ont pas ratifié le ProtAdd
<b>Nouveaux États</b>	Adhésion automatique à la CB dans sa forme modifiée	Adhésion automatique à la CB dans sa forme modifiée	Possibilité d'adhérer à la CB sans adhérer au ProtAdd
<b>Dénonciation</b>	Seulement possible pour la PC de dénoncer la CB dans son ensemble	Seulement possible pour la PC de dénoncer la CB dans son ensemble	La PC pourrait dénoncer le ProtAdd uniquement et rester partie à la CB.

PC - Parties contractantes  
CM - Comité des Ministres  
CB - Convention de Berne  
EM - État membre  
CP - Comité permanent