

Strasbourg, 1^{er} septembre 2022

T-PVS/Inf(2022)50

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

Comité permanent

42^e réunion
28 novembre - 2 décembre 2022

**Avantages et inconvénients et conséquences des
options possibles**

*Document préparé par
la Direction du conseil juridique et du droit international public et examiné par le GR-C le 4 octobre 2022*

1. Lors de la réunion du GR-C du 2 juin 2022 du Groupe de rapporteurs sur l'Education, la Culture, le Sport, la Jeunesse et l'Environnement (GR-C), certaines délégations ont demandé l'élaboration d'un document présentant les avantages et les inconvénients, ainsi que les conséquences potentielles, des différentes options disponibles pour établir un mécanisme financier dans le cadre de la *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe* (STE n° 104, ci-après la Convention de Berne ou la Convention).

2. L'objet de cette note et du tableau annexé est de présenter les informations mentionnées.

3. D'emblée, il convient de noter qu'une fois qu'un traité est en vigueur, le cadre juridique qu'il établit n'est généralement pas ouvert à un développement dynamique, à moins que le traité ne contienne des **règles expresses concernant les amendements** et permettant son évolution continue. Si le traité en question ne contient pas de telles règles, son amendement, par exemple pour répondre à un changement de circonstances ou pour faciliter sa mise en œuvre par les parties, est régi par le droit international général des traités, qui est dans une large mesure inscrit dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (CVDT) de 1969. L'article 39 de la CVDT prévoit qu'« un traité peut être amendé par accord entre les parties. ».

4. Au sein du Conseil de l'Europe, la pratique habituelle consiste à amender les conventions par l'adoption de **protocoles d'amendement**. Ces protocoles entrent généralement¹ en vigueur après ratification par toutes les parties à la convention. Exiger la ratification par toutes les parties présente l'avantage de permettre qu'une seule version du traité soit en vigueur à un instant précis : le texte initial avant l'entrée en vigueur du protocole d'amendement et le texte amendé par la suite. Toutes les parties sont liées par les mêmes obligations internationales. Une pluralité de régimes s'appliquant au traité peut ainsi être évitée. Toutefois, les modifications d'un traité existant peuvent également entrer en vigueur après 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. Cette procédure convient aux **protocoles additionnels**, qui ajoutent des dispositions au traité original sans nécessairement affecter la portée des obligations existantes. Une solution plus radicale consiste à remplacer le traité original dans son intégralité par un nouveau traité en élaborant des **conventions révisées**.

5. La Convention de Berne contient une clause (article 16) qui prévoit la procédure pour l'amendement des articles de la Convention. Compte tenu de ce qui précède, les voies juridiques envisageables pour modifier/compléter la Convention de Berne par un mécanisme financier sont les suivantes :

- Modification par le biais de la procédure d'amendements prévue par l'article 16 de la Convention;
- Amendement par l'adoption d'un protocole d'amendement ;
- Compléter la convention par l'adoption d'un protocole additionnel.

6. Les voies mentionnées ne sont pas très différentes les unes des autres, pas plus que les dispositions de fond des amendements/protocoles. Toutefois, les protocoles additionnels et d'amendements offrent une certaine souplesse sur un aspect essentiel qui est le nombre de ratifications nécessaires pour leur entrée en vigueur ainsi que quant à la possibilité d'une application provisoire. Cela se reflétera principalement dans les clauses finales des protocoles.

¹ Toutefois, l'article 37, paragraphe 2, du *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) prévoit que 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.

7. En toute hypothèse, l'introduction d'un mécanisme financier dans le cadre de la Convention de Berne exigerait, de par sa nature même et pour qu'il remplisse son objectif, qu'une grande majorité des Parties contractantes, voire toutes, soient liées par un tel mécanisme.

**Annexe : Tableau relatif aux différentes options d'amendement/de complément
de la Convention de Berne**

	Amendement en application de l'art. 16 de la Convention de Berne	Protocole d'amendement	Protocole additionnel
Procédure applicable	<p>Procédure <i>simplifiée</i> :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un amendement proposé par une Partie ou par le Comité des Ministres (CM) est communiqué à la Secrétaire Générale qui le transmet à tous les Etats membres, signataires, Parties, etc. 2. La proposition est examinée et adoptée par le Comité permanent à la majorité des $\frac{3}{4}$. 3. Les modifications des articles 13-24 doivent être approuvées par le CM. 4. Un amendement entre en vigueur lorsque toutes les parties l'ont accepté (voir entrée en vigueur ci-dessous). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mandat du Comité des Ministres au Comité permanent pour la négociation d'un protocole. 2. Rédaction du protocole par le Comité permanent. 3. Projet présenté au Comité des Ministres. 4. Projet soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour avis. 5. Adoption du Protocole par le Comité des Ministres. 6. Entrée en vigueur (voir ci-dessous). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mandat du Comité des Ministres au Comité permanent pour la négociation d'un protocole. 2. Rédaction du protocole par le Comité permanent. 3. Projet présenté au Comité des Ministres. 4. Projet soumis à l'APCE pour avis. 5. Adoption du Protocole par le Comité des Ministres. 6. Entrée en vigueur (voir ci-dessous).
Expression du consentement à être lié	<p>Par l'acceptation, en lieu et place de la forme traditionnelle de la signature suivie de la ratification.</p> <p>Bien que l'acceptation puisse être comprise comme une approbation formelle et officielle du traité par un représentant de l'Etat et pas nécessairement par le dépôt de l'instrument de ratification, ce point dépend fortement des procédures internes. En pratique, certains Etats peuvent être obligés de suivre la procédure de ratification avant de pouvoir accepter de tels amendements.</p>	<p>Par une signature suivie d'une ratification, d'une acceptation ou d'une approbation.</p> <p>La signature d'un traité est un acte par lequel l'État exprime son intérêt pour le traité et son intention d'en devenir partie. La ratification est un acte par lequel l'Etat exprime son consentement définitif à être lié par le traité. Lorsqu'un Etat souhaite ratifier, accepter, approuver ou adhérer à un traité, il doit adopter un instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, signé par l'une des trois autorités spécifiées, à savoir le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères.</p>	<p>Par une signature suivie d'une ratification, d'une acceptation ou d'une approbation.</p> <p>La signature d'un traité est un acte par lequel l'État exprime son intérêt pour le traité et son intention d'en devenir partie. La ratification est un acte par lequel l'Etat exprime son consentement définitif à être lié par le traité. Lorsqu'un Etat souhaite ratifier, accepter, approuver ou adhérer à un traité, il doit adopter un instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, signé par l'une des trois autorités spécifiées, à savoir le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères.</p>

<p>Entrée en vigueur</p>	<p>Les amendements entreront en vigueur après leur acceptation par toutes les parties à la convention (actuellement 51 parties).</p>	<p>La pratique habituelle au sein du Conseil de l'Europe est qu'un protocole d'amendement n'entre en vigueur qu'après sa ratification par toutes les Parties à la Convention. Une exception à cette pratique est prévue à l'article 37.2 du Protocole d'amendement STCE 223 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE. 108, Convention sur la protection des données) qui prévoit une entrée en vigueur effective à un seuil de 38 Parties cinq ans après la date à laquelle le Protocole a été ouvert à la signature. Ce chiffre représente plus de 2/3 des Parties à la Convention 108 qui étaient 53 au moment de l'ouverture du Protocole. Certains anciens protocoles d'amendement ainsi que le protocole d'amendement de la Convention conjointe CoE/OCDE concernant l'assistance mutuelle en matière fiscale (STCE 208, 2010) prévoient une entrée en vigueur avec un nombre limité de ratifications mais ces protocoles prévoient essentiellement une coopération bilatérale.</p>	<p>Dans la pratique du Conseil de l'Europe, un protocole additionnel entre en vigueur après un nombre limité de ratifications (par exemple 3, 5, 10). Ce nombre peut être déterminé par le protocole lui-même. Toutefois, étant donné la nature du protocole financier, le nombre de ratifications devrait être beaucoup plus élevé. Ce nombre est à déterminer selon inter alia les besoins pour assurer la viabilité financière et pourrait être par exemple de 2/3, 3/4 ou 4/5 des Parties à la Convention de Berne (actuellement 51 Parties).</p>
<p>Durée du processus d'entrée en vigueur/d'acceptation ou de ratification</p> <p>En dehors de la question déterminante de savoir si toutes les parties doivent ratifier l'accord, ce point dépend fortement de la volonté politique des États parties à la Convention et des procédures internes.</p>	<p>Il n'est pas possible de prévoir dès à présent dans quel délai les amendements prévus à l'art. 16 seront acceptés par les 51 Parties à la Convention.</p> <p>A titre d'information, même si la nature des amendements est complètement différente, le 15 juin 1999, le Comité des Ministres a adopté des amendements au titre de l'article 21 de la Convention sur la protection des données (STE.</p>	<p>Il n'est pas possible de prévoir dès à présent dans quel délai le protocole d'amendement entrera en vigueur.</p> <p>A titre indicatif, le Protocole STCE 223 portant amendement à la Convention sur la protection des données et ouvert à la signature en octobre 2018 n'est pas encore entré en vigueur. Il pourra entrer en vigueur en octobre 2023 si 38 États l'ont ratifié. A ce jour, ce Protocole compte 19 ratifications et 25 signatures en attente d'une ratification. Un autre Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le</p>	<p>Il n'est pas possible de prévoir dès à présent dans quel délai le protocole d'amendement entrera en vigueur.</p> <p>Les protocoles additionnels traditionnels pouvant entrer en vigueur après peu de ratifications, le délai d'entrée en vigueur est généralement de deux à trois ans.</p>

	108). Bien que plus de 30 Etats aient accepté ou ratifié ces amendements, ceux-ci ne sont jamais entrés en vigueur et ont été, à la place, intégrés dans le projet de protocole d'amendement à la Convention sur la protection des données négocié une quinzaine d'années plus tard.	transfèrement des personnes condamnées (STCE n° 222, novembre 2017) qui requiert la ratification de toutes les Parties au Traité STE 167 doit encore être ratifié par 30 parties pour entrer en vigueur. Les protocoles d'amendement de la Convention européenne des droits de l'homme ont mis entre 5 et 7 ans pour être ratifiés par toutes les Parties à la Convention et ainsi entrer en vigueur.	
Application provisoire 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 la négociation en sont convenus d'une autre manière (article 25 de la CVDT).	Pas possible car non prévu dans l'Art. 16 de la Convention.	Possible. Le protocole pourrait inclure une clause sur la possibilité de l'appliquer provisoirement. Exemple d'une clause d'application provisoire : "En attendant l'entrée en vigueur du présent Protocole, une Partie à la Convention peut, au moment de la signature du présent Protocole ou à tout moment ultérieur, déclarer que les dispositions du présent Protocole lui seront applicables à titre provisoire". Les protocoles d'amendement 223 et 222 comportent une clause d'application provisoire et, bien que ces protocoles ne soient pas encore en vigueur, certains États ont fait des déclarations selon lesquelles ils appliqueront le protocole à titre provisoire.	Possible. Le protocole pourrait inclure une clause sur la possibilité de l'appliquer provisoirement. Exemple d'une clause d'application provisoire : "En attendant l'entrée en vigueur du présent Protocole, une Partie à la Convention peut, au moment de la signature du présent Protocole ou à tout moment postérieur, déclarer qu'elle appliquera les dispositions du présent Protocole à titre provisoire". Puisque les protocoles additionnels traditionnels entrent en vigueur après peu de ratifications, la clause d'application provisoire s'avère moins pertinente.
Nombre de régimes du traité	Un. Une fois que les amendements entrent en vigueur, ils sont intégrés dans le texte de la convention originale. Toutes les parties seront liées par l'obligation financière.	Un ou deux si le protocole d'amendement est entré en vigueur vis-à-vis d'un nombre limité de Parties. Seules les parties ayant ratifié le protocole seront liées par l'obligation financière.	Deux - tant que toutes les Parties n'ont pas ratifié le protocole additionnel. Seules les parties ayant ratifié le protocole seront liées par l'obligation financière. Si toutes les parties ratifient le protocole additionnel, la convention et le protocole existeront

		<p>Le Protocole STCE 208 est un exemple de situation où certains Etats sont Parties à la Convention originale (STE 127) et la majorité des autres Etats à la Convention telle que modifiée par le Protocole 208.</p> <p>Au sein de la Convention de Berne, si deux régimes conventionnels coexistent, la question peut se poser de savoir si le Comité 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 par les votes de ces seules parties. Néanmoins, ce scénario existe déjà de facto, étant donné l'existence du Compte/Fonds spécial.</p>	<p>tous deux, mais le même régime conventionnel s'appliquera à toutes les parties.</p> <p>Au sein de la Convention de Berne, si deux régimes conventionnels coexistent, la question peut se poser de savoir si le Comité 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 par les votes de ces seules parties. Néanmoins, ce scénario existe déjà de facto, étant donné l'existence du Compte/Fonds spécial.</p>
Nouveaux États	Tout nouvel État qui adhère à la Convention de Berne adhèrera à la Convention dans sa forme modifiée et sera également lié par l'obligation financière.	Tout nouvel État qui adhère à la Convention de Berne adhèrera à la Convention sous sa forme modifiée et sera également lié par l'obligation financière. Cela devrait être prévu dans le protocole d'amendement.	En principe, il serait possible pour tout nouvel État d'adhérer à la Convention de Berne sans adhérer au protocole additionnel. C'est du moins le cas concernant les protocoles additionnels traditionnels.
Dénonciation	Les parties ne peuvent dénoncer que la Convention de Berne dans son ensemble puisque dès que les amendements entrent en vigueur, ils font partie de la Convention.	Une fois le Protocole en vigueur, les Parties l'ayant ratifié ne peuvent dénoncer que la Convention de Berne dans son ensemble puisque les amendements du Protocole font partie de la Convention.	Puisque les deux traités continuent d'exister, les parties pourraient dénoncer uniquement le protocole additionnel tout en restant parties à la Convention de Berne.