



Avis 306 (2025)¹

Projet de troisième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se félicite de l'achèvement du projet de troisième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) par le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération en matière pénale et le Comité européen pour les problèmes criminels.
2. Depuis que la convention a vu le jour en 1959, les activités criminelles sont devenues de plus en plus transnationales. La coopération internationale, et en particulier la coopération transfrontalière, est essentielle pour lutter contre la criminalité transnationale, et celle-ci doit être aussi rapide, efficace et efficiente que possible. Dans le même temps, la coopération et l'entraide judiciaire en matière pénale doivent respecter les droits humains et l'État de droit, ce qui inclut, pour les États membres du Conseil de l'Europe, les normes de protection prévues par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), en particulier le droit à un procès équitable et le droit au respect de la vie privée.
3. La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale a été actualisée par des protocoles tous les vingt ans environ, le premier protocole additionnel (STE n° 99) ayant été ouvert à la signature en 1978 et le deuxième protocole additionnel (STE n° 182) en 2001, afin de répondre aux besoins pertinents de la coopération en matière pénale. Le projet de troisième protocole additionnel («le projet de troisième protocole») s'inscrit dans cette dynamique: il modernise opportunément la convention, en tenant compte de l'utilisation des technologies modernes ainsi qu'en élargissant l'éventail des moyens par lesquels l'entraide judiciaire peut être demandée et en facilitant l'exécution des demandes d'entraide.
4. L'Assemblée se félicite de ce que le projet de troisième protocole tienne compte des évolutions technologiques modernes pour faciliter les demandes d'entraide judiciaire et les rendre plus économiques, notamment en donnant la priorité aux communications électroniques sécurisées dans les procédures de demande, en autorisant les auditions par vidéoconférence (avec les garanties appropriées) et en établissant des procédures visant à faciliter l'utilisation de dispositifs d'enregistrement lorsque la personne qui fait l'objet d'une enquête pénètre sur le territoire d'une autre Partie, ainsi qu'une procédure par laquelle les Parties peuvent présenter des demandes d'interception de télécommunications.
5. En ce qui concerne les auditions par vidéoconférence (article 2), l'Assemblée note que les Parties peuvent, à leur discrétion, appliquer cette possibilité aux auditions impliquant la personne poursuivie pénalement ou le suspect. Dans ce cas, les modalités de la vidéoconférence doivent faire l'objet d'un accord entre les Parties concernées, conformément au droit national et aux instruments internationaux pertinents (article 2, paragraphe 8). L'Assemblée note que cela doit se faire conformément au droit à un procès équitable consacré à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et/ou à d'autres dispositions similaires du droit international des droits humains. Cela implique que la personne poursuivie pénalement ou le suspect doit se voir garantir le droit de suivre la procédure sans obstacles techniques et le droit à l'assistance d'un défenseur, y compris la communication effective et confidentielle avec un avocat. Dans un souci de clarté, l'Assemblée propose que ces garanties soient explicitement mentionnées dans le projet de rapport explicatif du protocole relatif à l'article 2, au paragraphe 8.

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 23 mai 2025 (voir [Doc. 16173](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Vladimir Vardanyan).



6. Une grande partie du projet de troisième protocole (articles 3 et 4) est destinée à faciliter la coopération internationale en matière de surveillance étatique. Le projet de texte améliore le cadre juridique de cette coopération en l'assortissant de garanties, telles que l'obligation pour l'État requérant d'indiquer la raison pour laquelle le but recherché par la mesure de surveillance ne peut être atteint de manière adéquate par d'autres moyens d'enquête, facilitant ainsi la vérification de sa proportionnalité, et la possibilité de refuser une demande au motif qu'une telle mesure n'aurait pas été autorisée par la législation de la Partie requise. L'Assemblée se félicite de ces garanties et note qu'elles visent également à couvrir le refus d'une demande pour des motifs tenant à la prééminence du droit ou aux droits humains, notamment sur la base de la Convention européenne des droits de l'homme.

7. Bien que favorable à la mise en place d'une base juridique pour la coopération internationale, assortie de garanties solides, l'Assemblée rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a relevé d'importantes lacunes dans la réglementation, le contrôle et le fonctionnement de la surveillance étatique dans plusieurs États membres, en violation du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Un grand nombre de ces arrêts sont en attente d'exécution, ce qui montre que les problèmes constatés par la Cour européenne des droits de l'homme demeurent.

8. Dans le même ordre d'idées, dans sa [Résolution 2513 \(2023\)](#) «Le logiciel espion Pegasus et les autres types de logiciels similaires, et la surveillance secrète opérée par l'État», l'Assemblée a attiré l'attention sur le caractère très intrusif des logiciels espions modernes utilisés pour exercer une surveillance ciblée, et s'est déclarée profondément préoccupée par le fait que des logiciels espions avaient été utilisés illégalement ou à des fins illégitimes par plusieurs États membres. L'Assemblée a conclu que le recours à ce type de logiciels espions devrait être limité à des situations exceptionnelles, comme mesure de dernier ressort, et toujours sous contrôle juridictionnel.

9. De même, dans sa [Recommandation 2258 \(2023\)](#), l'Assemblée a demandé au Comité des Ministres d'adopter une recommandation aux États membres du Conseil de l'Europe sur la surveillance secrète et les droits humains, surtout à la lumière des menaces que présentent les nouvelles technologies de surveillance et les logiciels espions, et d'examiner la faisabilité d'une convention du Conseil de l'Europe sur l'acquisition, l'utilisation, la vente et l'exportation de logiciels espions. Le Comité des Ministres a convenu qu'un instrument non contraignant sur la surveillance secrète et les droits humains présenterait une réelle valeur ajoutée et a invité le Comité directeur pour les droits humains à en tenir compte dans ses travaux. En décembre 2024, la Commission européenne pour la démocratie par le droit («la Commission de Venise») a adopté, à la demande de l'Assemblée, un rapport sur une réglementation des logiciels espions conforme à l'État de droit et aux droits humains. Le rapport a conclu que les logiciels espions étaient des outils de surveillance intrusifs sans précédent, qui ne devraient être développés et utilisés que dans des cadres juridiques pertinents répondant à des exigences strictes. Il ressort de cette étude que relativement peu d'États ont élaboré une législation qui régleme spécifiquement l'usage des logiciels espions. Il n'est pas certain non plus que les États membres aient mis en place toutes les garanties minimales nécessaires.

10. Au vu de ces éléments, l'Assemblée recommande que le projet de troisième protocole soit adopté par le Comité des Ministres et ouvert à la signature et à la ratification. Dans le même temps, l'Assemblée demande instamment que des mesures soient prises d'urgence pour garantir que la surveillance étatique s'effectue selon des procédures qui respectent les normes internationales, faute de quoi la coopération internationale renforcée ne pourra qu'être entachée d'irrégularité. En particulier:

10.1. les États membres du Conseil de l'Europe devraient prendre les mesures nécessaires pour exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la surveillance étatique en adoptant les mesures générales requises;

10.2. les États membres du Conseil de l'Europe devraient veiller à ce que leur cadre juridique régissant le développement et l'utilisation de logiciels espions prévoie les garanties minimales définies par la Commission de Venise;

10.3. le Comité des Ministres devrait prendre des dispositions supplémentaires en vue de l'adoption d'une recommandation sur la surveillance secrète et les droits humains, et d'un instrument contraignant sur l'acquisition, l'utilisation, la vente et l'exportation de logiciels espions, à la lumière de la [Recommandation 2258 \(2023\)](#) de l'Assemblée;

10.4. les États non membres du Conseil de l'Europe qui sont parties à la convention et qui souhaitent devenir parties au troisième protocole devraient aussi veiller à ce que leur cadre législatif en matière de surveillance étatique et son application soient conformes aux normes internationales des droits humains.