

Strasbourg, 29/08/12

CAHDI (2012) Inf 8
Français seulement

COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (CAHDI)

**Intervention de Mme Edwige Belliard,
Présidente du Comité des Conseillers juridiques sur le droit
international public (CAHDI)**

à la 64^{ème} Session de la Commission du droit international

44^{ème} réunion
Paris, 19-20 septembre 2012

Division du droit international public,
Direction du Conseil Juridique et du droit international public, DLAPIL

**Intervention de Mme Edwige Belliard,
Présidente du Comité des Conseillers juridiques
sur le droit international public (CAHDI)**

à la 64^{ème} Session de la Commission du droit international

Genève, 4 juillet 2012

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Membres de la Commission du droit international,

C'est avec un grand honneur et beaucoup de plaisir que je me présente à vous, pour la deuxième fois, en tant que Présidente du Comité des Conseillers juridiques en droit international public (CAHDI), que je préside depuis le 1er janvier 2011.

L'année qui vient de s'écouler a été très riche pour le CAHDI, qui a tenu sa quarante-deuxième réunion les 22 et 23 septembre 2011 et sa quarante-troisième réunion les 29 et 30 mars 2012. Avant de vous faire part des points les plus marquants de notre activité récente, je souhaiterais revenir quelques instants sur l'origine et le mandat du CAHDI.

Beaucoup d'entre vous connaissent bien le CAHDI car cela fait à présent quelques années que vous invitez M. Manuel LEZERTUA, Directeur du Conseil juridique et du Droit international public du Conseil de l'Europe, et le président du CAHDI pour un échange de vues. Certains d'entre vous ont été membres du Comité et ont une connaissance très précise de son fonctionnement. Mais je vois de nombreux nouveaux visages dans votre assemblée qui a été renouvelée d'un tiers lors des dernières élections. J'espère que les membres de la Commission, qui m'ont écoutée l'année dernière, ne me tiendront pas rigueur des éventuelles redites.

Origine et mandat du CAHDI

Créé à l'origine comme un sous-comité du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), le CAHDI est devenu en 1991 un Comité à part entière, dépendant directement du Comité des Ministres.

Deux fois par an (en mars et en septembre), le CAHDI réunit les conseillers juridiques des ministères des affaires étrangères de cinquante-cinq Etats et des représentants de plusieurs organisations intergouvernementales. Il est chargé (1) d'examiner les questions de droit international public, (2) d'avoir des échanges et de coordonner les points de vue des Etats membres sur divers sujets de droit international, et (3) de rendre des avis juridiques.

Le CAHDI a un mandat biennal qui a récemment été renouvelé. Pour 2012-2013, notre mandat reprend dans de larges mesures celui qui avait été adopté pour la période précédente. Le seul changement notable qui a été apporté a conduit à préciser que le CAHDI donne des avis à la demande du Comité des Ministres ou, par son intermédiaire, à la demande d'autres Comités directeurs ou Comités *ad hoc*. Il nous a semblé utile de refléter dans notre mandat la pratique consistant à faire transiter les demandes par le Comité des Ministres.

Le renouvellement du mandat du CAHDI a également donné lieu à un échange de vues sur les priorités du Comité. Cela a été pour nous l'occasion de réaffirmer l'importance que nous accordons aux demandes d'avis ou d'échanges de vues qui nous sont adressées. Nous avons également mis l'accent sur le rôle du CAHDI en tant qu'Observatoire européen des réserves aux traités internationaux et en tant que « gestionnaire » d'un certain nombre de bases de données sur les

thèmes des immunités des Etats, de l'organisation des bureaux des conseillers juridiques des Ministères des affaires étrangères et de la mise en œuvre des sanctions.

Parmi les priorités du CAHDI se trouvent notamment la tenue d'échanges de vues sur les travaux de la Commission du droit international et de la Sixième Commission, ainsi que la poursuite des contacts avec les juristes et services juridiques d'autres organes ou organisations internationales. Je reviendrai sur ces deux points un peu plus loin dans ma présentation.

Le rôle de conseil du CAHDI

Depuis ma venue ici il y a un an, le CAHDI a eu l'occasion, lors de ses deux dernières réunions, de répondre à plusieurs demandes d'avis ou d'échanges de vues. Nous sommes très attachés à cette partie de notre activité et nous nous réjouissons des retours positifs que nous recevons. Je suis récemment intervenue devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à Strasbourg pour présenter l'activité récente du CAHDI et les délégués se sont montrés très intéressés par les activités du Comité.

D'une part, le CAHDI a été consulté, à deux reprises, sur l'avant-projet de rapport du Secrétaire général sur le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe. Les priorités du Secrétaire général pour 2011 incluaient, entre autres, la proposition d'analyser la pertinence des Conventions du Conseil de l'Europe. À cette fin, un exercice sur le passage en revue des Conventions a été approuvé par le Comité des Ministres et la principale proposition du Secrétaire Général était alors d'élaborer un Rapport complet à son attention d'ici la fin septembre 2011.

Un avant-projet de Rapport du Secrétaire général sur le passage en revue des Conventions du Conseil de l'Europe a alors été transmis au CAHDI auquel il a été demandé d'avoir un échange de vues. Lors de notre réunion de septembre 2011, l'ensemble des délégations s'étaient alors accordées sur l'importance des travaux ainsi menés par le Secrétariat général. Saisi avec un préavis très court, le CAHDI est cependant parvenu à formuler quelques observations générales tout en indiquant avoir besoin de plus de temps pour rendre un avis éclairé sur l'avant-projet de rapport. Le résultat de nos discussions a été transmis au Secrétaire général qui a suggéré au Comité des Ministres de donner au CAHDI le temps nécessaire pour préparer une analyse juridique détaillée.

Lors de notre réunion de mars 2012, le CAHDI a donc eu un échange de vues substantiel sur l'avant-projet de rapport et a adopté des observations dans lesquelles il a souligné la vocation régionale du Conseil de l'Europe et l'importance de traiter en priorité la question de la participation aux conventions du Conseil de l'Europe des Etats membres plus que celle des Etats non-membres. Le Comité a relevé des contradictions dans la classification des conventions établie dans l'avant-projet de rapport et suggéré des modifications. La catégorisation des conventions précédemment retenue pouvait en effet paraître artificielle et conduire à ce qu'une même convention soit classée dans plusieurs catégories en même temps. Dès lors, le CAHDI a suggéré la classification suivante : (1) les « conventions largement ratifiées et considérées comme clés », (2) les « conventions encore peu ratifiées mais considérées comme clés », (3) les « autres conventions actives », (4) les « conventions inactives ».

A l'intérieur de chaque catégorie, le Comité a également favorisé l'utilisation de critères objectifs de classification. Il a enfin suggéré le recours à une classification non exhaustive des conventions du Conseil de l'Europe étant donné les divergences de vues entre Etats membres sur diverses conventions. A ce stade, selon nous, le rapport devrait se contenter de donner quelques exemples par catégorie sur lesquels il y a un consensus. S'agissant de la proposition de plan d'action, le CAHDI a encouragé une réflexion sur les coûts induits par certaines mesures proposées par l'avant-projet. Il a par ailleurs rappelé les compétences des Etats parties aux conventions, notamment s'agissant des dispositions spécifiques aux réserves, à la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi ou à la dénonciation d'une convention.

Ces observations ont été transmises au Secrétaire général qui, dans une large mesure, en a tenu compte, pour finaliser le rapport qu'il a récemment présenté au Comité des Ministres.

D'autre part, le CAHDI a rendu un avis à la demande du Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH) sur l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la *Convention européenne des droits de l'Homme*. Plus particulièrement, le CDDH a interrogé le CAHDI sur la compatibilité, avec le droit international public et les droits nationaux des Etats membres, de l'adoption d'un Statut de la Cour, dans lequel seraient transférées certaines dispositions de la CEDH, et qui pourrait également comporter d'autres éléments qui ne se trouvent pas dans la Convention. L'idée est que certaines dispositions relatives notamment à la Cour puissent être modifiées sans avoir à recourir à des procédures de ratifications très lourdes.

Un projet d'avis, présenté par la Présidence, a été discuté et adopté par le CAHDI lors de notre réunion de septembre 2011. Cet avis met en lumière les principales questions que soulève l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement :

- La première interrogation concerne les modalités juridiques permettant d'établir cette procédure. Il peut en effet s'agir soit de l'ajout d'une disposition dans la CEDH, soit de l'adoption d'un statut de la Cour. Dans les deux cas, un Protocole d'amendement à la Convention européenne des droits de l'Homme devrait être adopté et ratifié par les Etats Membres dans le respect de leur droit national.

- La deuxième interrogation vise, quant à elle, la procédure simplifiée d'amendement en tant que telle, notamment quant à la nature des dispositions susceptibles d'être amendées et quant à la procédure à retenir pour amender. Pour ce qui concerne la nature des dispositions susceptibles d'être amendées, il semble nécessaire de les circonscrire aux seules dispositions relatives aux questions organisationnelles n'ayant aucune incidence sur les droits et obligations des Etats et des requérants, sauf à ne pouvoir éviter, dans certains Etats, des procédures lourdes d'approbation des amendements. S'agissant de la procédure à retenir, une adoption à l'unanimité des amendements serait plus acceptable, au vu notamment de la compilation des informations fournies par les Etats membres mais d'autres solutions pourraient être envisagées.

Les délégations ont particulièrement insisté « *sur le fait que ces éléments de réponse ne préjugent en rien la nécessité ou non, pour certains Etats Membres, d'une transcription en droit national des dispositions ainsi adoptées.* »

En l'état de la demande, les membres du Comité ont estimé ne pas pouvoir effectuer une analyse plus substantielle de la question générale posée par le CDDH. Cependant, le CAHDI s'est déclaré tout à fait disposé à rendre un avis plus précis si une demande, contenant notamment un projet de protocole, lui était transmise par l'intermédiaire du Comité des Ministres. Les discussions ont aujourd'hui repris au sein du CDDH et nous n'avons pas encore été invités à nous prononcer à nouveau.

Les relations entre le CAHDI et d'autres organisations

Ainsi que je l'ai évoqué il y a quelques instants, la poursuite des contacts avec les juristes et services juridiques d'autres organes ou organisations internationales fait partie des priorités du CAHDI pour 2012-2013. L'année qui vient de s'écouler a été particulièrement riche. Les différentes interventions ont touché à des sujets d'actualité fréquemment évoqués au sein du CAHDI. Outre la qualité des présentations, les échanges de vues qui les ont suivis ont donné lieu à des discussions d'intérêt pour l'ensemble des participants.

M. Stephen MATHIAS, Sous-secrétaire général aux affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies, a évoqué devant le CAHDI la question de la « responsabilité de protéger ». Il a également fait part des développements récents s'agissant des juridictions pénales internationales et plus particulièrement la création du mécanisme résiduel des tribunaux pénaux internationaux

pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Il a rappelé le rôle joué par l'Organisation dans la création de la Cour pénale internationale et le soutien apporté à cette juridiction. M. MATHIAS a également indiqué l'importance de recourir à des procédures équitables et transparentes dans le cadre des régimes de sanctions de l'ONU. A cet égard, il a souligné la qualité du travail mené par Mme Kimberly PROST, Médiateur du Comité 1267 du Conseil de sécurité, que le CAHDI avait eu le privilège de recevoir lors de sa 41^{ème} réunion.

M. Luis ROMERO REQUENA, Directeur général du Service juridique de la Commission européenne, s'est, quant à lui, exprimé sur « l'ordre juridique de l'Union européenne et le droit international public ». Il a rappelé que l'Union, du fait de sa personnalité juridique internationale, est responsable internationalement des engagements qu'elle conclut. Ceux-ci font partie intégrante de son ordre juridique et sont des « actes de l'Union » dès leur entrée en vigueur, sans qu'il y ait besoin de les transposer en droit interne. Il a, par ailleurs, souligné que le droit de l'Union doit être interprété et son champ d'application limité à la lumière des règles du droit international coutumier. Dans le contexte actuel des négociations relatives à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, M. ROMERO a fait part des adaptations qui seront nécessaires dès lors que l'Union n'est pas un Etat mais une organisation « supranationale ».

Maurizio MORENO, président de l'Institut international de droit humanitaire de San Remo, qui a présenté son Institut, organisation indépendante et non lucrative fondée en 1970, dont la tâche principale est la promotion du développement du droit international humanitaire, des droits de l'Homme et des disciplines qui s'y rattachent. Il a évoqué les défis auxquels le droit international humanitaire est confronté face à la transformation de la guerre traditionnelle en conflits internationaux, internes et régionaux. Avec pour objectif d'encourager et de favoriser la mise en œuvre du DIH, l'Institut consacre une grande partie de son activité à la diffusion, l'enseignement et la formation.

Je tiens enfin à signaler l'intervention de M. David SCHARIA, de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a informé le CAHDI de la coopération de longue date entre la Direction de son Comité et le Conseil de l'Europe.

Le CAHDI et la CDI

Le CAHDI suit avec une très grande attention les travaux, passés et en cours, de la Commission du droit international.

Parmi les thèmes récurrents inscrits à l'ordre du jour du Comité, « l'immunité des Etats et des organisations internationales » et « le droit et la pratique concernant les réserves aux traités et déclarations interprétatives concernant les traités internationaux » font l'objet de longues discussions au cours desquelles les travaux de la CDI sont fréquemment évoqués. Bien que notre base de données se concentre sur la question des immunités des Etats, le CAHDI a fréquemment des échanges de vues s'agissant de l'immunité des représentants de l'Etat. Dès lors, nous nous réjouissons à l'idée que la Commission ait décidé, en mai dernier, de nommer un nouveau Rapporteur spécial sur ce sujet à la suite du départ de Roman KOLODKIN. Par ailleurs, en tant qu'Observatoire européen des réserves aux traités internationaux, la CAHDI analyse, à chaque réunion, une liste de réserves susceptibles de faire l'objet d'objections. Nous participons ainsi activement à ce que le Professeur Alain PELLET a nommé le « dialogue réservataire ». Le Guide de la pratique, qui fera l'objet de discussions approfondies lors de la prochaine semaine du droit international à New York, est souvent évoqué lors de nos réunions. Les commentaires afférents aux directives sont une mine d'information relative à la pratique des Etats dans ce domaine très complexe.

Chaque année, le CAHDI a le grand plaisir d'entendre un membre de votre Commission lors de sa session de septembre. En 2011, Mme Concepción ESCOBAR HERNANDEZ a ainsi présenté les travaux de la soixante-troisième session de la CDI. Sa présentation, exhaustive et de grande qualité, a été particulièrement appréciée par les délégations présentes en vue de la préparation de

leurs interventions respectives sur le rapport de la CDI fin octobre à New York. Sir Michael WOOD a d'ores et déjà accepté l'invitation du CAHDI pour présenter, lors de la prochaine réunion, les travaux de la soixante-quatrième session de la Commission et je l'en remercie vivement.

J'entame à présent la dernière ligne droite de ma présidence qui s'achèvera le 31 décembre 2012. A cette occasion, le CAHDI tiendra sa quarante-quatrième réunion à Paris. Celle-ci sera suivie d'un séminaire sur le thème « Le Juge et le droit international coutumier ». Je pense que ce sujet ne vous est pas inconnu et c'est effectivement l'inclusion, dans votre programme de travail, du sujet relatif à la « Formation et identification du droit international coutumier » qui nous a inspiré. Sir Michael WOOD a, je l'en remercie à nouveau, accepté d'être le chef d'orchestre de ce séminaire dont le panel sera composé de magistrats de juridictions internationales et cours suprêmes nationales.

La collaboration entre le CAHDI et la CDI a encore de beaux jours devant elle. Ces différents échanges sont très précieux pour le Comité que j'ai l'honneur de présider. En son nom, je vous adresse mes sincères remerciements./.