

Strasbourg, le 16/09/13

CAHDI (2013) 6

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

---

## Rapport de réunion

**45<sup>ème</sup> réunion**  
Strasbourg, 25-26 mars 2013

---

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

cahdi@coe.int - fax +33 (0)3 90 21 51 31 - [www.coe.int/cahdi](http://www.coe.int/cahdi)

---

**TABLE DES MATIERES**

<b>RAPPORT DE RÉUNION.....</b>	<b>3</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>22</b>
Liste des participants .....	22
Ordre du jour.....	23
Communication de M. Manuel Lezertua.....	25
Présentation de M. Erik Wennerström.....	29
Présentation de Mme Sabine Bauer, Conseiller juridique principal, Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE).....	31
Présentation du Comité International de la Croix-Rouge (CICR).....	38
Résultats de l'échange de vues du Comité des Conseillers Juridiques sur le droit international public (CAHDI) sur la demande d'octroi du statut d'observateur auprès du CAHDI soumise par le Bélarus.....	41

## **I. INTRODUCTION**

### **1. Ouverture de la réunion par la Présidente, Mme Liesbeth Lijnzaad**

1. Le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) tient sa 45<sup>ème</sup> réunion à Strasbourg les 25 et 26 mars, sous la présidence de Mme Liesbeth Lijnzaad. La liste des participants figure à l'**Annexe I** du présent rapport.

### **2. Adoption de l'ordre du jour**

2. L'ordre du jour, tel que reproduit à l'**Annexe II** du présent rapport, est adopté.

### **3. Adoption du rapport de la 44<sup>ème</sup> réunion**

3. Le CAHDI adopte le rapport de sa 44<sup>ème</sup> réunion (document CAHDI (2012) 20) et charge le Secrétariat de le publier sur le site Internet du Comité.

### **4. Communication de M. Manuel Lezertua, ancien Directeur du Conseil juridique et du Droit international public**

4. M. Manuel Lezertua, ancien Directeur du Conseil Juridique et du Droit International Public (DLAPIL), informe les délégations des développements récents survenus au sein du Conseil de l'Europe. Le CAHDI note tout particulièrement l'avancée des travaux relatifs au passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe, les évolutions enregistrées récemment par le Bureau des Traités de l'Organisation, l'état d'avancement des négociations concernant les accords bilatéraux conclus entre le Conseil de l'Europe et les Etats hôtes en vue de régler la question des privilèges et immunités des bureaux externes de l'Organisation et les changements d'ordre organisationnel au sein du DLAPIL. La communication de M. Lezertua est reproduite à l'**Annexe III** du présent rapport.

5. Le Comité remercie M. Lezertua pour sa contribution aux travaux du CAHDI et lui présente tous ses vœux de réussite dans ses nouvelles fonctions.

## **II. ACTIVITES DU CAHDI EN COURS**

### **5. Décisions du Comité des Ministres pertinentes pour les activités du CAHDI, et demandes d'avis adressées au CAHDI**

6. La Présidente présente une compilation de décisions du Comité des Ministres pertinentes pour les activités du CAHDI (documents CAHDI (2013) 1 et CAHDI (2013) 1 Addendum).

7. Elle informe tout particulièrement le Comité du suivi donné aux commentaires adoptés par le CAHDI à sa 44<sup>ème</sup> réunion sur la Recommandation 1995 (2012) de l'Assemblée parlementaire relative à la « Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées », notant que le Comité des Ministres a suivi l'avis du CAHDI lors de l'adoption de sa réponse à la recommandation le 16 janvier 2013.

### **6. Immunité des Etats et des organisations internationales**

#### **a. Pratique des Etats et jurisprudence**

*i. Echange de vues sur la question de « La signification ou notification des actes introductifs d'instance »*

8. La Présidente présente le document CAHDI (2013) 4 sur « *La signification ou notification des actes introductifs d'instance* » et invite les délégations à fournir des informations sur les questions posées dans le document.

9. La délégation du Portugal rappelle aux participants qu'elle avait soulevé la question des significations ou notifications des actes introductifs d'instance contre des Etats étrangers lors de la réunion précédente du CAHDI, au cours de laquelle elle avait exposé certaines difficultés pratiques rencontrées dans l'interprétation de la *Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens* (2004). Elle dispose de trop peu d'informations pour affirmer que les dispositions de l'instrument reflètent une pratique uniforme, en particulier au niveau européen, parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle présente brièvement aux autres délégations le document CAHDI (2013) 4, qui met en avant deux points donnant lieu à des différences d'interprétations. Il s'agit, premièrement, de la manière de procéder à la signification/notification des actes introductifs d'instance conformément à l'article 22, paragraphe 1 c), de la Convention des Nations Unies, certains Etats tiers ayant invoqué l'existence d'une règle coutumière stipulant que la signification/notification des actes introductifs d'instance s'effectue par le biais des ambassades étrangères situées sur le territoire de l'Etat du for. Etant donné que la plupart des procédures concernées sont engagées à l'encontre d'ambassades et ont trait soit à des contrats de travail soumis au droit national, soit à des questions de responsabilité extracontractuelle, cette forme de notification pourrait être considérée comme inappropriée. Le deuxième point concerne l'expression « s'il y a lieu » employée à l'article 22 paragraphe 3 de la Convention des Nations Unies. La délégation du Portugal se demande dans quelle mesure cette disposition impose l'obligation de faire traduire les documents judiciaires.

10. La délégation d'Autriche renvoie à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Wallishauser c. Autriche*<sup>1</sup> et souligne l'*obiter dictum* figurant dans ce dernier, à savoir que la Convention des Nations Unies de 2004 codifie des règles de droit international coutumier. Elle souligne que l'Autriche partage ce point de vue. En réponse aux questions posées dans le document CAHDI (2013) 4, la délégation indique qu'en Autriche, les pratiques sont différentes et pas toujours conformes aux normes nationales et internationales applicables. Ainsi, en vertu de la loi autrichienne, la notification/signification des actes introductifs d'instance n'est réputée effectuée que si les documents sont adressés au ministère des Affaires étrangères, et non à l'ambassade dans l'Etat concerné. Par ailleurs, les autorités autrichiennes considèrent que l'expression « s'il y a lieu » renvoie à la langue officielle de l'Etat du for. Ainsi, aux fins des procédures judiciaires engagées en Autriche, il est nécessaire de faire traduire les documents en allemand.

11. La délégation de la Suisse informe le Comité que les autorités et les tribunaux suisses, ainsi que le ministre suisse des Affaires étrangères, s'appuient sur la Convention des Nations Unies, qu'ils estiment refléter le droit coutumier en vigueur. Dans la pratique, la Suisse accepte les deux modes de transmission : la notification au ministère des Affaires étrangères concerné par l'intermédiaire de ses ambassades situées dans les Etats défendeurs ou la notification par l'intermédiaire de l'ambassade de l'Etat étranger en Suisse. S'il n'y a d'ambassade dans aucun des pays concernés, la signification/notification est effectuée auprès des ambassades compétentes. Par ailleurs, au sens des autorités suisses, l'expression « s'il y a lieu » renvoie à l'éventuelle différence entre la langue de la procédure nationale suisse et la langue nationale de l'Etat défendeur. Lorsque les langues en question sont différentes, le tribunal suisse compétent est tenu de faire traduire les documents judiciaires.

12. Le représentant des Etats-Unis déclare que l'expression « voies diplomatiques » est définie dans la législation nationale en matière d'immunité souveraine (*Foreign Sovereign Immunities Act*), qui prévoit quatre modes de signification/notification d'actes introductifs d'instance à un Etat étranger :

---

<sup>1</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Wallishauser c. Autriche*, requête n°156/04, arrêt rendu le 17 juillet 2012.

- la remise de l'acte conformément à un arrangement spécial entre les Parties ;
- la remise de l'acte en vertu d'une convention applicable ;
- la remise de l'acte par le biais d'un courrier adressé par le greffier au ministre des Affaires étrangères ;
- le recours aux voies diplomatiques : cette méthode n'est mise en œuvre que si les trois précédentes ne sont pas applicables. Elle implique la transmission de la notification par le Département d'Etat américain à l'ambassade des Etats-Unis dans l'Etat défendeur, qui la transmet au ministère des Affaires étrangères de ce dernier par le biais d'une note diplomatique. Généralement, la notification par les voies diplomatiques n'entraîne pas la notification à l'ambassade étrangère concernée aux Etats-Unis.

Lorsqu'une instance est engagée à l'encontre des Etats-Unis, la notification par le biais des voies diplomatiques peut prendre deux formes. Si les actes sont adressés directement au Département d'Etat américain, les Etats-Unis n'attendent ni n'exigent de transmission par l'Etat étranger à l'ambassade des Etats-Unis dans l'Etat du for. Le tribunal étranger peut également transmettre les documents de notification à son ministère des Affaires étrangères. Celui-ci les adresse alors à l'ambassade des Etats-Unis dans l'Etat du for, qui, à son tour, les fait parvenir au Département d'Etat américain. S'agissant de la deuxième question soulevée dans le document CAHDI (2013) 4, la législation nationale en matière d'immunité souveraine stipule que lorsque les documents sont transmis par le greffier au ministère des Affaires étrangères, ou par le biais des voies diplomatiques, les assignations et les plaintes (*summons and complaint*) doivent être traduites dans la langue officielle de l'Etat étranger. Aucune obligation de traduction n'est expressément mentionnée pour les notifications effectuées en vertu d'un arrangement spécial entre les Parties, ou d'une convention internationale applicable, car l'on part du principe que toute obligation dans ce domaine est régie par l'arrangement ou la convention en question. Mais, lorsque la notification s'effectue par le biais du greffier ou par les voies diplomatiques, il est obligatoire de faire traduire les documents – à moins que l'anglais ne soit l'une des langues officielles de l'Etat défendeur.

13. La délégation de la Belgique informe le Comité qu'en l'absence de convention applicable entre les Etats concernés, la Belgique procède à la signification/notification des actes introductifs d'instance par les voies diplomatiques, conformément au droit international coutumier. Celle-ci est réputée effectuée lors la reconnaissance de la réception des documents par le ministère des Affaires étrangères de l'Etat défendeur. La transmission de la notification à l'ambassade de l'Etat étranger sur le territoire belge n'est pas considérée comme suffisante. L'ambassade belge transmet la notification au ministère des Affaires étrangères. Dans certains cas, une copie de la notification est adressée à l'ambassade étrangère en Belgique afin de porter plus rapidement les documents concernés à la connaissance de l'Etat défendeur. Toutefois, ceci ne saurait remplacer la notification des documents au ministère des Affaires étrangères. La délégation belge informe le CAHDI que la Belgique est Partie à la Convention européenne sur l'immunité des Etats ; elle a signé l'instrument mais n'a pas encore achevé le processus permettant la ratification de la Convention des Nations Unies de 2004, qui, selon elle, codifie le droit international coutumier. S'agissant de la deuxième question posée dans le document CAHDI (2013) 4, la Belgique est d'avis que l'expression « s'il y a lieu » signifie que les documents notifiés doivent être compréhensibles pour l'Etat concerné.

14. La délégation de la Fédération de Russie déclare que la doctrine juridique de son pays considère la Convention des Nations Unies comme une expression du droit international coutumier, même si la Fédération de Russie n'est pas Partie à cet instrument. Elle renvoie à la déclaration effectuée par cette dernière lors de son adhésion à la *Convention de La Haye relative à la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale*, dans laquelle le pays précise sa conception de la signification/notification des documents par les voies diplomatiques. Ainsi, la Fédération de Russie a déclaré qu'il était « éminemment souhaitable que les documents de notification à l'attention de la Fédération de Russie, du Président de la Fédération de Russie, du Gouvernement de la Fédération de Russie et du ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie soient transmis par la voie diplomatique, c'est-à-dire sous forme de notes verbales émises par les missions diplomatiques

*d'États étrangers accréditées auprès de la Fédération de Russie* » [traduction non-officielle du Secrétariat du Conseil de l'Europe]. En conséquence, la Fédération de Russie procède à la signification/notification des actes introductifs d'instance à l'encontre d'Etats étrangers par le biais de ses ambassades à l'étranger et s'attend à ce que dans le cadre des procédures dans lesquelles elle est Partie, les gouvernements étrangers transmettent ces actes par le biais de leurs ambassades accréditées auprès de la Fédération de Russie, accompagnés des traductions nécessaires.

15. Le représentant du Canada rappelle que le son pays n'est pas Partie à la Convention des Nations Unies, et qu'au Canada, la question de la signification/notification est exclusivement régie par la législation nationale sur l'immunité des Etats (*State Immunity Act*). Dans la pratique, le Canada transmet les actes introductifs d'instance au ministère des Affaires étrangères, par l'intermédiaire de son réseau de représentations diplomatiques. Dans certains cas, il notifie à l'ambassade de l'Etat concerné située sur son territoire qu'une assignation a été transmise au ministère des Affaires étrangères, conformément à la législation nationale sur l'immunité des Etats. Le seul mode de notification/signification accepté par le Canada est la voie diplomatique, les actes devant être transmis au ministère des Affaires étrangères. Il refuse la signification d'un acte à ses ambassades ou consulats à l'étranger en vertu du principe d'inviolabilité des locaux accueillant des ambassades ou des consulats. Par ailleurs, toute assignation adressée au Canada doit être traduite dans l'une de ses deux langues officielles, c'est-à-dire en français ou en anglais.

16. La délégation de la France déclare qu'en l'absence d'accord bilatéral, le pays a recours à la voie diplomatique, de préférence en notifiant les actes introductifs d'instance aux ambassades étrangères sur le territoire français ou, dans le cas des Etats qui refusent cette procédure, par le biais de l'ambassade française dans les Etats étrangers concernés. Les documents peuvent s'accompagner d'une traduction ; toutefois, il ne s'agit pas d'une obligation, mais plutôt d'une question de courtoisie internationale. A cet égard, la délégation de la France mentionne l'existence d'un Règlement de l'Union européenne sur la signification et la notification des actes au sein de l'UE, qui n'énonce aucune obligation en ce qui concerne la traduction des documents ; toutefois, au cas où le destinataire refuserait de recevoir l'acte, l'entité d'origine est tenue de l'envoyer une nouvelle fois, accompagné d'une traduction.

17. La délégation de l'Irlande déclare que son pays n'est Partie ni à la Convention européenne, ni à celle des Nations Unies. Dans ce pays, la pratique consiste à adresser les actes introductifs d'instance par les voies diplomatiques au ministère des Affaires étrangères de l'Etat défendeur. La jurisprudence sur la question de la notification/signification est limitée mais laisse penser qu'il n'est pas approprié de tenter de transmettre les actes introductifs d'instance aux ambassades étrangères en Irlande. Le ministère irlandais des Affaires étrangères a en effet donné instruction à ses ambassades à l'étranger de ne pas accepter les éventuelles notifications qui leur seraient transmises. Dans de tels cas, il est demandé à l'Etat demandeur de notifier les actes par les voies diplomatiques, en s'adressant au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur à Dublin. S'agissant de l'article 22, paragraphe 3 de la Convention des Nations Unies, l'Irlande pense qu'il convient de fournir une traduction dans l'une des langues officielles de l'Etat défendeur, si l'anglais n'en fait pas partie.

18. La délégation de la Roumanie déclare que son pays a ratifié la Convention des Nations Unies et qu'il considère que la plupart des dispositions de l'instrument reflètent le droit coutumier. Dans la pratique, en Roumanie, la signification/notification d'actes par les voies diplomatiques a été interprétée des deux manières. Ainsi, la notification aux ambassades est considérée comme suffisante étant donné que celles-ci sont perçues comme des extensions des Etats d'envoi et qu'elles sont tenues de transmettre les documents à leur ministère des Affaires étrangères. Cette politique est pratiquée de manière aussi bien « active » que « passive » – c'est-à-dire lorsque les actes sont adressés aux ambassades de la Roumanie à l'étranger. Dans ce cas, la législation roumaine n'impose pas leur traduction en roumain. A cet égard, la délégation de la Roumanie rappelle que la proposition présentée par le Rapporteur spécial de la Commission du droit international sur la Convention des Nations Unies concernant l'obligation d'effectuer la

signification/notification dans au moins une des langues officielles de l'ONU n'a pas été retenue dans la version finale de la Convention.

19. La délégation du Royaume-Uni indique que le Royaume-Uni a codifié sa législation et sa pratique concernant l'immunité des Etats par le biais de sa loi nationale sur l'immunité des Etats de 1978 (*State Immunity Act*), adoptée lorsque le Royaume-Uni a ratifié la Convention européenne. La Section 12 de cette loi énonce la règle de base selon laquelle les actes introductifs d'instance à l'encontre d'un Etat doivent être transmis par le biais du Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth au ministère des Affaires étrangères. La signification/notification est réputée avoir été effectuée par la réception de l'assignation ou du document par le ministère. Les documents peuvent être transmis à d'autres instances, sous réserve de l'accord de l'Etat défendeur. Aussi, généralement, les documents sont envoyés du tribunal au Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth, puis du Bureau à la mission diplomatique concernée, qui notifie ensuite son ministère des Affaires étrangères. Dans l'affaire *Kuwait Airways Corporation c. Iraqi Airways Company et autres*, la Chambre des Lords a clairement établi que la notification ne peut s'effectuer par le biais de la mission diplomatique de l'Etat défendeur au Royaume-Uni. Par ailleurs, il n'est pas obligatoire de fournir une traduction des documents ; les Etats défendeurs dont l'anglais n'est pas une langue officielle bénéficient d'un délai de réponse plus long que les autres Etats.

20. La délégation de la Norvège déclare que son pays est Partie à la Convention des Nations Unies et considère que l'instrument constitue une codification de la coutume. En Norvège, la signification/notification d'actes introductifs d'instance à l'encontre d'un Etat souverain s'effectue par la voie diplomatique, c'est-à-dire par le biais d'une note diplomatique adressée à l'ambassade de l'Etat défendeur en Norvège en tant qu'Etat du for. L'assignation s'accompagne d'une note verbale du ministère des Affaires étrangères contenant une demande formelle de réponse dans un délai donné. Les documents sont rédigés dans la langue utilisée dans la correspondance officielle entre la Norvège et l'ambassade concernée en Norvège ; parfois, ils doivent donc être traduits. Cette procédure a été mise en œuvre en vertu d'une circulaire adressée par le ministère de la Justice aux tribunaux.

21. La délégation de la Grèce rappelle que son pays n'est Partie ni à la Convention européenne, ni à la Convention des Nations Unies de 2004. Toutefois, les tribunaux grecs ont tendance à s'appuyer sur la Convention des Nations Unies. Elle souligne que selon elle, toutes les dispositions de cet instrument ne peuvent être considérées comme reflétant le droit international coutumier, en particulier l'article 11, qui porte sur l'immunité des Etats dans les litiges du travail. En l'absence d'une procédure convenue dans le cadre d'un accord bilatéral, la Grèce effectue la signification/notification des actes introductifs d'instance par le biais des ministères de la Justice ou des Affaires étrangères.

22. La délégation de la République tchèque précise que la République tchèque est signataire de la Convention des Nations Unies et qu'elle a entamé le processus de ratification de l'instrument, qu'elle estime refléter le droit international coutumier. Le pays accepte la transmission des documents par les voies diplomatiques, que ce soit à Prague ou par le biais de ses ambassades situées à l'étranger. S'agissant de l'obligation de traduction, il est possible, dans les premiers stades d'une procédure, de soumettre les documents aux ambassades ou au ministère dans une langue autre que le tchèque, mais, aux fins des procédures engagées devant les tribunaux tchèques, ceux-ci doivent être rédigés en langue tchèque.

23. Plusieurs des délégations ayant donné des informations à l'oral annoncent qu'elles soumettront ces informations par écrit, comme l'a fait la délégation de Chypre.

24. Faisant suite à la proposition des délégations de l'Autriche et du Portugal, la Présidente clôt la discussion sur ce sujet en précisant que le Secrétariat préparera un questionnaire devant permettre aux délégations de soumettre des réponses structurées. Elle souligne l'intérêt pratique d'un tel exercice et encourage toutes les délégations à répondre à ce questionnaire.

---

*ii. Informations sur la pratique et la jurisprudence des Etats*

25. S'agissant de la pratique des Etats concernant l'immunité des Etats et des organisations internationales, le CAHDI prend note des mises à jour des contributions de l'Autriche, de la Belgique, de l'Espagne, des Pays-Bas et du Portugal à la base de données sur la pratique des Etats concernant les immunités des Etats. La Présidente invite les délégations qui ne l'ont pas encore fait à soumettre ou à mettre à jour leurs contributions à la base de données pertinente dans les meilleurs délais. A cet égard, la délégation de la Slovénie informe le CAHDI de son intention de mettre à jour sa contribution de novembre 2005 avant la prochaine réunion du CAHDI.

26. La délégation de l'Espagne présente au CAHDI les principaux points de la mise à jour de sa contribution à la base de données. Elle informe les membres d'un arrêt rendu le 25 juin 2012 par la Cour suprême qui a pour objet d'harmoniser les critères appliqués par les juridictions espagnoles en ce qui concerne la saisie des comptes bancaires des ambassades étrangères. Cet arrêt confirme l'indivisibilité des comptes bancaires des ambassades et l'existence de la présomption que l'utilisation de ces comptes bancaires relève de l'exercice de la puissance publique (*acta iure imperii*). Ainsi, en raison de cette indivisibilité, les comptes bancaires d'une ambassade étrangère ne peuvent être saisis, et ce, même s'ils sont également utilisés pour des actes de gestion (*iure gestionis*), conformément à l'article 22 de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* (1961). En outre, cet arrêt réaffirme l'obligation de l'Etat, et plus spécifiquement, du ministère des Affaires étrangères, de coopérer avec les tribunaux aux fins de l'exécution de toute sentence à cet égard.

27. La délégation de la Belgique informe le CAHDI des évolutions intervenues récemment dans les affaires présentées lors de la réunion précédente du Comité. L'une d'entre elles concernait l'immunité d'une organisation internationale, et les autres, l'immunité de deux Etats. Elle présente également un nouvel arrêt rendu le 22 novembre 2012.

- S'agissant de la première affaire, qui portait sur l'exécution d'une décision arbitrale et d'une décision judiciaire obtenues au bénéfice de créanciers privés contre une organisation internationale bénéficiant de l'immunité de juridiction et d'exécution, la délégation de la Belgique rappelle que le Tribunal de première instance de Bruxelles avait considéré que l'immunité de l'organisation internationale concernée devait être écartée. Par un arrêt du 26 juin 2012, la Cour d'appel de Bruxelles a en revanche jugé que l'immunité de juridiction et d'exécution de l'organisation internationale ne constituait pas une restriction disproportionnée aux droits de la partie requérante et que, dès lors, elle ne pouvait être écartée. La délégation de la Belgique informe le CAHDI que la partie requérante a formé un recours devant la Cour de cassation belge, invoquant le fait que la Cour d'appel de Bruxelles n'a pas examiné la question de savoir s'il existait des voies alternatives raisonnables à l'exequatur obtenu pour protéger efficacement ses droits tels que garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. L'Etat belge a déposé un mémoire, et la procédure est en cours.
- S'agissant des autres affaires :
  - o En ce qui concerne l'affaire relative à une saisie-arrêt conservatoire du compte bancaire de l'ambassade du Rwanda à Bruxelles, la délégation de la Belgique indique que son Etat a accepté d'intervenir volontairement devant le juge des saisies du Tribunal de première instance de Bruxelles, qui devrait rendre sa décision très prochainement.
  - o En ce qui concerne la décision du Tribunal du travail – condamnant l'Ethiopie à payer des indemnités à un travailleur licencié qui avait été recruté localement à Bruxelles par l'ambassade d'Ethiopie, à la suite de laquelle le compte bancaire de cette ambassade a été saisi – la délégation belge informe le Comité qu'un jugement a été rendu en octobre 2012. Celui-ci a rejeté la demande d'accorder la mainlevée

de la saisie exécutoire en faisant valoir les immunités de l'Etat, au motif que la partie requérante ne disposait d'aucune voie alternative pour obtenir l'exécution de la sentence. La délégation belge dresse un parallèle entre cette décision et l'affaire *Waite et Kennedy* de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>2</sup>.

- Enfin, la délégation belge informe le CAHDI d'un arrêt rendu par la Cour de cassation belge le 22 novembre 2012, par lequel la Cour consacre l'application des articles 22 et 25 de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* (1961) à la protection des comptes bancaires affectés au fonctionnement d'une mission diplomatique, ainsi que la règle « *ne impediatur legatio* » comme ayant la force obligatoire d'une coutume internationale.

28. La délégation des Pays-Bas renvoie au recours introduit contre les Nations Unies et les Pays-Bas en ce qui concerne le génocide de Srebrenica et invite les délégations à prendre note de cet arrêt, qui figure dans la base de données du CAHDI. Elle souligne que l'affaire porte essentiellement sur le lien entre l'immunité, d'une part, et l'accès à la justice, d'autre part, et note l'intérêt d'étudier comment les diverses juridictions nationales tentent de concilier ces deux questions.

29. La délégation du Portugal souligne la difficulté de traiter la question de la saisie des comptes bancaires des ambassades étrangères et remercie les délégations ayant fourni des informations à cet égard. Elle encourage les autres délégations à contribuer à la base de données et informe le CAHDI que le Portugal soumettra une nouvelle contribution à la base de données, qui mettra tout particulièrement l'accent sur la situation dans des Etats tiers s'agissant de cette question spécifique.

30. Le représentant des Etats-Unis informe le CAHDI des développements récents concernant les affaires présentées lors de la dernière réunion du Comité, notamment en ce qui concerne l'immunité de plusieurs chefs d'Etat en exercice et anciens fonctionnaires étrangers. Par une décision rendue le 23 octobre 2012, la Cour d'appel américaine de la circonscription judiciaire du District de Columbia (« *D.C. Circuit* ») a confirmé la décision du tribunal de district établissant l'exemption de l'obligation de comparaître de l'ancien Président de la Colombie, M. Alvaro Uribe Velez. La Cour d'appel a estimé que les « simples allégations » d'infractions ou de violations du *jus cogens* présentées par le plaignant n'étaient pas suffisantes pour lever l'exemption de l'obligation de témoigner dont bénéficie l'ancien Président Uribe. S'agissant de l'affaire *Samantar c. Yousof*, le représentant des Etats-Unis informe le CAHDI qu'en novembre 2012, la Cour d'appel américaine de la quatrième circonscription judiciaire a jugé que M. Samantar ne bénéficiait pas d'une immunité parce qu'il était soupçonné d'être impliqué dans des violations du *jus cogens*. M. Samantar a demandé le réexamen de cette décision par la Cour suprême.

31. Le représentant du Japon informe le CAHDI que la pratique des tribunaux japonais, fondée de longue date sur la doctrine de l'immunité absolue, repose depuis 2006 sur la doctrine de l'immunité restreinte. Il mentionne en particulier une décision rendue en 2009 dans une affaire concernant un contrat de travail conclu entre un Etat étranger et un individu, par laquelle la Cour suprême avait cassé la décision de l'instance inférieure et refusé d'accorder l'immunité à la partie requérante (une instance gouvernementale étrangère) en vertu de l'article 11 paragraphe 2.d. de la *Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens* (2004). En outre, le représentant japonais donne au CAHDI des informations sur une procédure intentée à l'encontre du Japon par un ressortissant iranien cherchant à obtenir réparation à la suite de son placement en détention au Japon.

32. Le représentant du Canada informe le CAHDI des développements récents relatifs à l'affaire *Kazemi c. République islamique d'Iran*, qui a été portée devant la Cour suprême. Il donne également des informations sur des actions civiles engagées à l'encontre de dirigeants chinois par des membres du mouvement Falun Gong, notant que le Canada s'abstient d'intervenir dans la

<sup>2</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, requête n°26083/94, arrêt rendu le 18 février 1999.

procédure en l'absence de demande émanant des tribunaux ou d'incompatibilité constitutionnelle avec la loi canadienne sur l'immunité des Etats (*Canadian State Immunity Act*). Enfin, il rapporte qu'un certain nombre de procédures ont été engagées devant les tribunaux canadiens à la suite de la récente adoption de la *Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme*, qui permet aux victimes d'actes de terrorisme de poursuivre en justice les auteurs de ces actes, ainsi que ceux qui les soutiennent.

33. Le représentant de l'Union européenne s'interroge sur la compatibilité avec la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* (1961) des mesures restrictives que les Etats ont adoptées et qui ont abouti au gel des actifs bancaires d'une ambassade. Il informe le CAHDI de l'existence d'une clause générale dans la législation de l'UE visant à préserver l'effet utile des mesures restrictives contre toute mesure de contournement. Il souligne qu'il incombe à l'ambassade concernée de prouver que le compte bancaire en question est bien utilisé pour la conduite de ses activités normales. En cas de divergence sur ce qui est considéré comme « normal » pour le fonctionnement de l'ambassade et les mouvements apparaissant sur le compte, le gel des actifs peut être maintenu, entièrement ou partiellement, selon la situation.

34. La délégation de l'Autriche annonce qu'elle prépare, en coopération avec la délégation de la République tchèque, une proposition sur l'immunité des biens culturels appartenant à l'Etat, qu'elle présentera aux autres délégations lors d'une prochaine réunion.

35. S'agissant du document CAHDI (2012) 18 sur l'« *Echange de pratiques nationales sur les possibilités pour les ministères des Affaires étrangères de soulever des questions de droit international public dans le cadre de procédures pendantes devant les tribunaux nationaux et relatives aux immunités des Etats ou des organisations internationales* », la Présidente note qu'aucune délégation n'a apporté de contribution à ce document depuis la dernière réunion du CAHDI et invite les délégations qui ne l'ont pas encore fait à soumettre ou à mettre à jour leurs réponses à ce questionnaire.

#### **b. Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens**

36. S'agissant de l'état des lieux des signatures et ratifications de la *Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens* (2004), la Présidente informe le Comité que, depuis la dernière réunion du CAHDI, aucun Etat représenté au Comité n'a signé, ratifié, accepté, approuvé ou adhéré à cette convention.

#### **7. Organisation et fonctions du Bureau du Conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères**

37. Le CAHDI examine la question de l'organisation et des fonctions du Bureau du Conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères et prend note, à cet égard, de la mise à jour des contributions du Danemark, de la Hongrie, du Royaume-Uni et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». La Présidente souligne l'utilité de la base de données et invite les délégations qui ne l'ont pas encore fait à soumettre ou à mettre à jour leur contribution.

#### **8. Mesures nationales d'application des sanctions des Nations Unies et respect des droits de l'homme**

38. La Présidente note que la Hongrie et l'Union européenne ont mis à jour leurs contributions et que la Slovénie a soumis une nouvelle contribution à la base de données. Par ailleurs, elle souligne que le document CAHDI (2012) 3 concernant les « *Cas soumis aux tribunaux nationaux par les personnes ou entités radiées des listes des comités des sanctions du Conseil de Sécurité des Nations Unies* » n'a pas été modifié depuis la 43<sup>ème</sup> réunion du CAHDI (Strasbourg, 29-30 mars 2012). Les délégations sont invitées à soumettre ou à mettre à jour leur contribution à la base de données dans les meilleurs délais.

39. La délégation des Pays-Bas informe le CAHDI d'un jugement rendu par la Cour suprême le 14 décembre 2012 concernant la Résolution 1737 des Nations Unies, et de la position commune de l'Union européenne adoptée conformément à cette résolution, qui imposent aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour empêcher que des ressortissants iraniens reçoivent un enseignement ou une formation spécialisés dans des disciplines qui favoriseraient les activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération et la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires. En l'espèce, les requérants, qui ont tous la double nationalité néerlandaise et iranienne, avaient engagé une procédure à l'encontre de l'Etat néerlandais, en invoquant le fait que l'acte d'application néerlandais emportait violation de l'interdiction de discrimination consacrée par la Constitution néerlandaise, le *Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme*, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et l'article 18 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*. En confirmant les décisions du tribunal de district et de la Cour d'appel, la Cour suprême a établi que les Etats n'étaient pas tenus, en vertu de la Résolution 1737, de faire une distinction sur la base de la nationalité et que l'Etat néerlandais n'avait pas tout mis en œuvre pour lutter contre la discrimination. Dans son arrêt, la Cour suprême renvoie à la décision rendue par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Nada c. Suisse*<sup>3</sup> et souligne que la Charte des Nations Unies ne précise pas la façon dont les Etats membres doivent mettre en œuvre les Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de l'instrument.

40. Le CAHDI prend note des informations fournies par le représentant de l'Union européenne sur les évolutions relatives aux régimes de sanctions de l'Union européenne intervenues depuis la 44<sup>ème</sup> réunion du CAHDI, telles qu'énoncées dans un document mis à la disposition de toutes les délégations.

41. Le représentant de l'Union européenne informe le Comité que le Conseil de l'Union européenne a tenu un échange de vues sur les notions de contrôle direct et indirect, qui permettraient une approche plus homogène de la question des mesures restrictives de l'Union européenne par les Etats membres. Par ailleurs, il renvoie au document CAHDI (2013) Inf 5 et présente les principaux points des conclusions de l'Avocat général dans l'affaire *Kadi*. Ainsi, ce dernier a estimé que les améliorations en termes d'indépendance et d'impartialité apportées au niveau du Bureau du médiateur des Nations Unies justifient un contrôle juridictionnel moins poussé par la Cour de justice de l'Union européenne de la liste établie par le comité des sanctions. Le représentant informe le Comité que la décision de la Cour devrait être rendue d'ici à la fin de l'année 2013.

42. La délégation de la Finlande se félicite de l'accent mis par l'Avocat général sur les développements positifs observés dans le système de sanctions des Nations Unies et sur la coopération entre l'Union européenne et les Nations Unies pour garantir l'efficacité et la légitimité de ce système. S'agissant de sa législation nationale, la délégation fournit des informations récentes sur le projet de *Loi sur le gel des avoirs visant à lutter contre le terrorisme* présenté au Parlement en juin 2012. Le mécanisme proposé dans ce projet vise à permettre à la Finlande, au moyen d'une procédure administrative, de geler les fonds et les ressources économiques 1) des personnes physiques et morales soupçonnées, poursuivies ou condamnées en Finlande pour leur implication dans des infractions terroristes, 2) des personnes physiques et morales désignées par le Conseil de l'Union européenne comme étant impliquées dans des actes terroristes mais dont les fonds n'ont pas été gelés en vertu d'un règlement de l'UE directement applicable (personnes appelées les « terroristes internes de l'UE »), 3) sur la base d'une requête fondée de la part d'un autre pays, des personnes physiques et morales citées dans cette requête comme étant impliquées dans des actes terroristes et 4) des entités qui sont la propriété ou sous le contrôle d'une des personnes ci-dessus. Le comité responsable a soumis son rapport et a recommandé que le projet de loi soit adopté sous la forme proposée par le gouvernement. Ce projet de loi devrait être adopté prochainement. Par ailleurs, la délégation indique que le groupe de travail inter-

<sup>3</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Nada c. Suisse*, requête n°10593/08, arrêt rendu le 12 septembre 2012.

agences chargé de conduire une analyse exhaustive de l'état d'avancement actuel de la mise en œuvre des sanctions internationales en Finlande et de passer en revue la question des responsabilités de différentes autorités dans cet exercice a soumis son rapport au ministère des Affaires étrangères en février 2013. Celui-ci établit que le système fonctionne correctement et énonce, en vue de son amélioration, les recommandations suivantes : (1) exploiter davantage les informations contenues dans les divers registres gouvernementaux pour rechercher, localiser et geler les fonds et ressources économiques de façon plus efficace, (2) charger les instances de mise en œuvre d'effectuer des recherches sur les fonds et ressources économiques et de prendre des mesures pour garantir que ces fonds soient gelés de façon appropriée et (3) de mettre au point des mécanismes plus efficaces pour communiquer les informations relatives aux sanctions au secteur privé. Enfin, la délégation informe le Comité que ces recommandations ont donné lieu à un projet que le Gouvernement a soumis à diverses parties prenantes, et qui sera présenté devant le Parlement d'ici à la fin de l'année 2013 s'il reçoit un accueil favorable.

43. Le représentant du Canada souligne l'amélioration apportée par le Bureau du médiateur en ce qui concerne la question de la transparence et les voies de recours pour les personnes inscrites sur les listes du comité des sanctions des Nations Unies. Il fait une mise à jour sur l'affaire Abdelrazik, présentée dans le document CAHDI (2012) 3. En janvier 2011, M. Abdelrazik avait introduit une requête en vue de sa radiation de la liste du Comité 1267, à laquelle il a été fait droit le 30 novembre 2011 sur la base du rapport du médiateur. A la suite de sa radiation, M. Abdelrazik a abandonné son recours en inconstitutionnalité concernant la loi canadienne de mise en œuvre des sanctions prévues par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Le représentant précise néanmoins que l'action civile en dommages et intérêts engagée par M. Abdelrazik devant les tribunaux canadiens se poursuit.

44. La délégation de l'Autriche approuve la position de l'Avocat général dans l'affaire *Kadi* sur le fait que la conduite d'un contrôle juridictionnel approfondi par la Cour de justice de l'Union européenne empièterait sur les compétences du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la détermination de l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité internationales, et qu'il convient de tenir compte des améliorations apportées au système de sanctions des Nations Unies.

## **9. Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)**

45. Le CAHDI examine la question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et prend note du rapport de la 76<sup>ème</sup> réunion du Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) et des rapports des deuxième, troisième et quatrième réunions de négociation entre le CDDH et la Commission européenne sur l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH (Groupe *ad hoc* 47+1).

46. M. Erik Wennerström, observateur du CAHDI auprès du Groupe *ad hoc* 47+1, présente l'état d'avancement des négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH.

47. Il mentionne en particulier les dernières propositions formulées en vertu des articles 1, 3 et 7 du projet d'accord d'adhésion, relatifs à la portée de l'adhésion (et aux amendements qui seront apportés à l'article 59 de la CEDH), au mécanisme de codéfendeur et à la participation de l'Union européenne au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, respectivement.

48. Il informe le CAHDI que le Groupe *ad hoc* 47+1 reprendra ses discussions le 3 avril à Strasbourg, lors de sa 5<sup>ème</sup> et dernière réunion. La présentation de M. Wennerström est reproduite à l'**Annexe IV** du présent rapport.

## **10. Affaires devant la Cour européenne des droits de l'homme impliquant des questions de droit international public**

49. La Présidente invite les délégations à continuer d'informer le Comité des arrêts ou décisions, affaires pendantes ou événements pertinents à venir.

## 11. Règlement pacifique des différends

50. Dans le cadre de l'examen des questions relatives au règlement pacifique des différends, le CAHDI prend note de la compétence de la Cour internationale de justice en vertu d'une sélection de traités et accords internationaux et, notamment, de la situation concernant les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe qui sont parties à ces accords et traités (document CAHDI (2010) 3). La Présidente invite les délégations à soumettre au Secrétariat toute information pertinente sur ce sujet.

51. La Présidente rappelle qu'un certain nombre d'Etats ont accepté la compétence de la Cour internationale de justice en vertu de certains traités depuis la 44<sup>e</sup> réunion du CAHDI (Paris, 19-20 septembre 2012).

52. La délégation des Pays-Bas informe le Comité d'une réunion devant être organisée par la Cour internationale de justice, la Cour permanente d'arbitrage et la ville de La Haye à l'occasion du 100<sup>e</sup> anniversaire du Palais de la Paix à La Haye. Cette réunion, qui portera sur le règlement pacifique des différends, sera présidée par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, et comptera avec la participation du Président de la Cour internationale de justice et le Secrétaire général de la Cour permanente d'arbitrage.

53. La délégation autrichienne souligne que la compétence de la Cour internationale de justice peut également résulter d'un traité bilatéral. Elle cite, à titre d'exemple, un accord bilatéral entre l'Autriche et l'Albanie sur l'échange de biens culturels, qui, en cas de litige, prévoit la compétence de la Cour internationale de justice.

## 12. Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités et les déclarations interprétatives sur les traités internationaux : Observatoire européen des réserves aux traités internationaux

54. Dans le cadre de ses activités d'Observatoire européen des réserves aux traités internationaux, le CAHDI examine une liste de réserves et déclarations aux traités internationaux susceptibles d'objection. La Présidente présente les documents mis à jour par le Secrétariat contenant ces réserves et déclarations [documents CAHDI (2013) 2 et CAHDI (2013) 2 Addendum prov] et ouvre le débat.

55. S'agissant de la **réserve émise par le Tadjikistan** sur la Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, plusieurs délégations expriment leurs préoccupations et informent le Comité qu'elles examinent actuellement la portée de cette réserve.

56. S'agissant de la **déclaration tardive du Honduras** sur la Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, le Comité note que le Honduras a adhéré à cette Convention en 2000. Une délégation déclare qu'elle évalue actuellement la note du depositaire, et une autre, qu'elle examine la possibilité d'objecter à cette déclaration.

57. S'agissant de la **déclaration de l'Equateur** sur la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, certains membres expriment leurs préoccupations quant à l'utilisation du terme « souveraineté ». Des questions se posent quant à la manière d'interpréter ce terme et à son applicabilité à toutes les eaux maritimes. Certains membres évoquent le statut incertain de la Déclaration de Santiago et soulèvent la question de la distance à laquelle la zone économique doit renvoyer.

58. S'agissant des **réserves et de la déclaration faite par les Emirats Arabes Unis** sur la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants, un certain nombre de délégations expriment leurs préoccupations concernant la déclaration et la référence qui y est faite au droit national. Elles rappellent les décisions adoptées par le Comité de l'ONU contre la torture sur les sanctions prévues par le droit national. Plusieurs délégations indiquent examiner la possibilité d'objecter.
59. S'agissant des **déclarations de la République démocratique populaire du Laos** sur la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants, plusieurs délégations expriment leurs préoccupations quant à la première déclaration, et en particulier par la mention du droit national qui y est faite. Elles examinent la possibilité d'objecter.
60. S'agissant de la **réserve émise par la Namibie** sur la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, il est rappelé que l'Égypte, la Jordanie et la République arabe syrienne ont effectué des réserves similaires sur cette Convention, auxquelles un certain nombre de délégations du CAHDI ont objecté. Plusieurs délégations sont préoccupées par cette réserve et expriment leur intention d'objecter.
61. S'agissant de la **réserve et des déclarations faites par le Viêt Nam** concernant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, plusieurs délégations soulignent le caractère potentiellement problématique de la référence faite dans la première déclaration.
62. S'agissant des **déclarations effectuées par la Malaisie** sur le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, l'une des délégations indique qu'elle ne fera pas objection.
63. S'agissant de la **déclaration de la Turquie** sur la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, plusieurs délégations précisent qu'à leur sens, la notion de « droit international humanitaire » doit couvrir le droit international coutumier.
64. S'agissant des **déclarations effectuées par l'Italie et la Pologne** concernant la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, il est noté que ces déclarations ont été faites au stade de la signature de la Convention. Plusieurs délégations renvoient à l'article 78 de la Convention qui limite la possibilité d'émettre des réserves. La pratique du Comité concernant les réserves qui, généralement, renvoient au droit national est rappelée.
65. La Présidente informe les délégations que le Secrétariat mettra à jour le tableau des objections et le diffusera pour commentaires.
66. Le Secrétariat présente le règlement et la politique du Conseil de l'Europe concernant l'accès aux documents, en précisant leurs conséquences pour les documents du CAHDI, et notamment pour les documents concernant le point relatif à l'« examen des réserves » de l'ordre du jour. Certaines délégations expriment leurs préoccupations quant au maintien de la qualité et de l'ouverture des discussions sur les réserves. Le Comité charge le Secrétariat de préparer un document devant être présenté à sa prochaine réunion, sur la manière dont les discussions tenues sous ce point peuvent être rapportées aux délégations tout en préservant la confidentialité des débats et en respectant la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

### III. QUESTIONS GÉNÉRALES RELATIVES AU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

#### 13. **Échange de vues avec Mme Sabine Bauer, Conseiller juridique principal, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)**

67. Mme Sabine Bauer, Conseiller juridique principal de l'OSCE, intervient devant la CAHDI sur le thème « *OSCE : a process or an international organization ? OSCE – a unique place of international law in the making* ». La présentation porte sur trois thèmes : l'évolution de l'OSCE d'une conférence à une « organisation », le statut juridique de l'Organisation et la contribution de l'OSCE à l'élaboration du droit international.

68. Dans sa présentation, Mme Bauer retrace brièvement l'historique de l'OSCE, expliquant comment, par le biais d'un processus d'institutionnalisation conduit dans les années 1990, l'OSCE s'est transformée d'une conférence diplomatique (initialement baptisée CSCE) en une organisation dotée d'une structure plus permanente.

69. Mme Bauer rappelle que malgré cette évolution, les Etats participants de l'OSCE n'ont toujours pas défini de façon claire et uniforme le statut juridique de l'organisation. Elle note à cet égard que moins d'un tiers des 57 Etats participants ont adopté des législations unilatérales ou des instruments juridiques réglementant le statut de l'Organisation, et que seules 5 de ses 16 opérations sur le terrain ont conclu des mémorandums d'accord régissant leurs privilèges et immunités.

70. Mme Bauer évoque également le projet de Convention sur la personnalité juridique internationale, la capacité juridique et les privilèges et immunités de l'OSCE, élaboré en 2007 par un groupe de travail d'experts à composition non limitée institué conformément à une décision prise au niveau ministériel. Ces travaux demeurent inachevés en raison de l'ajout de trois notes de bas de page qui ont subordonné l'adoption de la Convention à l'adoption préalable, ou au moins simultanée, d'une charte qui définirait les principaux objectifs et principes de l'OSCE et fixerait son cadre institutionnel.

71. Le Conseiller juridique principal de l'OSCE précise que cette absence de statut juridique et de système uniforme de privilèges et immunités est préjudiciable pour l'OSCE et entraîne une confusion, des divisions, et, parfois, une discrimination à l'encontre du personnel de l'Organisation en ce qui concerne les normes juridiques applicables.

72. Mme Bauer aborde ensuite la capacité de l'OSCE à contribuer au développement du droit international. D'importants traités ont été finalisés dans le cadre de l'OSCE, et un certain nombre de recommandations et de lignes directrices politiquement contraignantes adoptées au sein de cette organisation ont contribué à renforcer et à faciliter la mise en œuvre de normes internationales juridiquement contraignantes, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

73. Pour finir, Mme Bauer évoque l'étroite coopération entre l'OSCE et le Conseil de l'Europe, qui repose entre autres sur les travaux d'un groupe de coordination formel. Sa présentation est reproduite à l'**Annexe V** du présent rapport.

74. La Présidente du CAHDI remercie Mme Bauer pour sa présentation et invite les délégations qui le souhaitent à émettre des commentaires ou à poser des questions.

75. La délégation de la Russie rappelle que ses autorités ont été parmi les premières à lancer les négociations sur une charte pour l'OSCE et déplore le fait que celles-ci soient au point mort.

76. Mme Bauer déclare que la reprise des négociations sur la Charte impliquerait de trouver un compromis entre deux points de vue fondamentalement divergents sur cette question. Le premier repose sur l'approche plus traditionaliste selon laquelle toute organisation internationale a besoin d'une charte juridiquement contraignante pour pouvoir fonctionner ; le second s'inscrit dans une

approche plus libérale, selon laquelle une instance internationale qui ressemble à une organisation et agit en tant que telle est de fait une organisation internationale, que son statut soit ou non consacré par un cadre normatif clair. À cet égard, Mme Bauer renvoie aux questions de l'impact potentiel d'un cadre juridiquement contraignant sur l'acquis de l'Organisation et du lien entre les normes juridiquement contraignantes et les normes politiquement contraignantes.

77. Le représentant de l'Union européenne attire l'attention du Comité sur l'article 220 du *Traité sur le fonctionnement de l'UE*, qui fait référence à la coopération entre l'Union, l'OSCE et trois organisations internationales jouissant de la personnalité juridique. Il rappelle que sur la base de cette disposition, l'UE et l'OSCE ont conclu un mémorandum d'accord. Il rappelle aussi que l'article 21 du Traité sur l'Union européenne cite l'acte final d'Helsinki et les objectifs de la Charte de Paris en tant que points de référence pour la définition de politiques et d'actions communes dans tous les domaines des relations internationales, et, en particulier, dans la poursuite de la préservation de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale. Le représentant de l'Union européenne est d'avis que la Cour de Justice de l'Union européenne pourrait prendre en considération ces points de référence lorsqu'elle sera saisie d'une affaire portant sur l'une de ces questions.

78. La délégation de la Grèce rappelle que bien que la plupart des documents de l'OSCE ne soient pas de nature contraignante, ils ont néanmoins joué un rôle important dans le droit international, notamment en inspirant un certain nombre de traités du Conseil de l'Europe tels que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elle note que bon nombre de spécialistes estiment que l'existence de certains éléments justifierait l'octroi du statut d'organisation internationale à l'OSCE, notamment l'Acte final d'Helsinki, les mécanismes de règlement des litiges qu'elle a mis en place, ainsi que son objet et sa finalité, qui coïncident dans une large mesure avec ceux des Nations Unies. Elle est donc d'avis que les Etats participants devraient accorder la personnalité juridique à l'OSCE.

79. En réponse à une question de la délégation suisse, Mme Bauer indique que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont les seules organisations internationales avec lesquelles l'OSCE a établi une forme institutionnalisée de coopération. Elle précise que l'OSCE cherche à conclure des accords de coopération avec d'autres organisations internationales et que l'élargissement de sa coopération avec le Conseil de l'Europe nécessiterait le consentement de tous les Etats participants.

80. Pour répondre à une question posée par la délégation du Portugal, qui mentionne le critère relatif à la personnalité juridique tel qu'énoncé par la Cour internationale de justice dans l'affaire de la *Réparation des dommages*, Mme Bauer déclare que les compétences étendues et exhaustives de l'OSCE dans le domaine de la sécurité justifient la reconnaissance de la personnalité juridique *de facto*.

81. Le représentant d'Interpol déclare que son organisation est confrontée à des difficultés similaires en ce qui concerne la personnalité juridique. Selon lui, ces difficultés ne sont pas exclusivement d'ordre juridique, mais essentiellement d'ordre politique, en raison, d'une part, de l'absence de volonté politique, dans les Etats concernés, d'engager des négociations et, d'autre part, de la nécessité d'obtenir une approbation parlementaire. Selon le représentant d'Interpol, les Etats devraient se demander si une organisation qui n'est pas dotée de tous les outils juridiques à la disposition des organisations internationales est en mesure de répondre pleinement et de façon satisfaisante aux besoins de la communauté internationale.

82. La délégation de l'Autriche note que le renforcement des compétences de l'OSCE augmente aussi les risques pour celle-ci de causer des dommages et d'en être tenue pour responsable et émet l'avis que l'OSCE remplit la plupart des critères applicables à une organisation internationale dotée de la personnalité juridique. Elle souligne que pendant qu'une solution à l'absence de personnalité juridique de l'OSCE est recherchée, il convient de préserver les engagements politiques pris par les Etats participants.

83. En outre, la délégation de l'Autriche souligne que la coopération de l'OSCE avec le Conseil de l'Europe a contribué au développement de dispositions juridiques non contraignantes dans de nombreux domaines, notamment dans le cadre des travaux du Haut Commissaire pour les minorités nationales, qui sont cités dans la réponse du Comité des Ministres à la recommandation de l'Assemblée parlementaire de mettre au point un protocole additionnel à la Convention des droits de l'homme sur les minorités nationales. Elle rappelle que dans ce document, l'OSCE est mentionnée en tant qu'organisation internationale. Enfin elle déclare qu'il est temps que l'OSCE envisage de demander à bénéficier du statut d'observateur au sein du CAHDI afin de renforcer sa coopération avec le Conseil de l'Europe.

84. En réponse à une question de la délégation de la Slovénie, Mme Bauer déclare qu'à sa connaissance, le principe de la responsabilité de protéger n'a pas été examiné au plus haut niveau politique au sein de l'OSCE, mais que ce dernier est très probablement pris en compte par le Comité sur la dimension humaine et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). En ce qui concerne les questions relatives aux minorités nationales, elle décrit le rôle du Haut Commissaire, qui, en tant que mécanisme d' « alerte précoce » et de médiation, s'efforce de prévenir et de résoudre les situations conflictuelles susceptibles de nuire aux minorités nationales. Elle renvoie aux lignes directrices élaborées par le ce dernier, qui ont été citées par la Cour européenne des droits de l'homme.

85. La délégation des Pays-Bas fait part de son soutien à la proposition de considérer plus avant la possibilité d'accorder à l'OSCE le statut d'observateur auprès du CAHDI. Elle déclare que l'histoire des organisations internationales a montré que dans les situations où la volonté politique est insuffisante pour parvenir à un accord sur la personnalité juridique, les problèmes pratiques posés par l'absence de cette dernière entraînent toujours, en fin de compte, la nécessité de se pencher sur cette question. La délégation des Pays-Bas reconnaît la pertinence des listes énumérant les problèmes pratiques rencontrés par l'OSCE, préparées par son Secrétariat, et souligne qu'il importe que les Etats participants agissent de manière responsable à cet égard.

86. La délégation de la Suède déclare qu'elle avait espéré que la convention serait adoptée sans les notes de bas de page, étant donné qu'elle contient d'importantes dispositions sur le statut juridique de l'OSCE. Elle indique que l'adoption d'un traité général sur l'Organisation comporterait davantage de risques (affaiblissement de l'acquis de l'OSCE et perte d'indépendance de certaines de ses institutions) que de bénéfices. La délégation de la Suède confirme que le Haut Commissaire est impliqué dans la dimension préventive de la « responsabilité de protéger » et cite certaines recommandations thématiques très utiles émises par ce dernier, telles que les Recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques, les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation.

87. La Présidente remercie Mme Bauer pour sa présentation et invite les délégations à réfléchir à la possibilité d'accorder à l'OSCE le statut d'observateur auprès du Comité.

#### **14. Examen des questions courantes concernant le droit international humanitaire**

88. Le représentant du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) présente les travaux du CICR concernant les nouveaux défis posés par la guerre moderne. La présentation porte sur trois thèmes en particulier.

89. Premièrement, s'agissant du renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés, le représentant du CICR évoque les travaux effectués concernant les « conditions de détention » mentionnées dans la Résolution 1, adoptée en 2011 lors de la 31<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il déclare que le CICR a tenu trois des quatre réunions d'experts prévues sur cette question (à Pretoria, San José et Montreux) et cite les

quatre principaux points de droit sur lesquels ont porté les discussions. Le représentant indique que le rapport de la réunion de Montreux devrait être soumis aux participants pour commentaires en avril 2013 et que le rapport de synthèse, qui résume les principales conclusions des quatre consultations régionales, sera élaboré et présenté aux missions permanentes à Genève à l'automne 2013.

90. Ensuite, le représentant aborde un autre résultat de la dernière conférence internationale : la Résolution 5 sur « Les soins de santé en danger ». Le CICR a organisé des ateliers sur cette question à Oslo, au Caire et à Téhéran en décembre 2012 et en février 2013, en coopération avec plusieurs partenaires. Ces réunions ont confirmé la pertinence du « Cadre de travail pour un accès plus sûr », ainsi que la nécessité de mieux mettre en œuvre la législation nationale existante en ce qui concerne la sécurité des personnels de santé. Le représentant du CICR informe le Comité que d'autres ateliers sont prévus en 2013 et en 2014 et que les recommandations qui en résulteront seront présentées dans un rapport global élaboré par le CICR en vue de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge prévue en 2015.

91. Enfin, le représentant du CICR fournit des informations sur la question des « agents chimiques incapacitants ». Le CICR participe à l'examen du cadre juridique actuel concernant l'utilisation de ces « agents incapacitants », qui tombent sous le coup de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC). Le CICR a organisé deux réunions d'experts afin d'examiner les implications du recours à d'autres armes chimiques, en 2010 et en 2012. Celles-ci ont permis d'identifier trois types de risques majeurs associés à l'utilisation de ces agents : les risques pour la vie et la santé des personnes exposées, le risque de prolifération des « agents chimiques incapacitants » et le risque de dérive vers la réintroduction des armes chimiques dans les conflits armés. Ces deux réunions d'experts organisées en 2010 et en 2012 par le CICR ont conclu que le droit international interdit l'emploi de produits chimiques toxiques en tant qu'armes autres que par des agents de lutte antiémeute. Pour éviter toute ambiguïté, le CICR appelle tous les Etats à réaffirmer au niveau national que l'utilisation légitime de produits chimiques toxiques se limite « aux seuls agents de lutte antiémeute ». Le CICR appelle également les Etats à promouvoir cette approche au niveau international, notamment lors de la 3<sup>ème</sup> Conférence d'examen de la CIAC. La déclaration du représentant du CICR est reproduite à l'**Annexe VI** du présent rapport.

92. La délégation de la Suisse fait une mise à jour sur les travaux menés par le Gouvernement suisse en coopération avec le CICR sur les suites données à la Résolution 1. Le 13 juillet 2012, une première réunion d'Etats a été convoquée ; celle-ci a été l'occasion d'évaluer le problème du non-respect du droit international humanitaire. Les Etats présents ont déclaré qu'il était nécessaire d'instaurer un dialogue plus régulier et d'établir un cadre institutionnel à cette fin. Aussi, la Suisse et le CICR entendent organiser davantage de réunions pour discuter de la structure et de la configuration d'un tel système institutionnel. La prochaine réunion sur cette question aura lieu en juin à Genève. La délégation de la Suisse note que les consultations menées jusqu'à présent ont montré qu'il serait utile d'organiser un forum d'Etats afin de traiter de questions permettant d'instaurer la confiance, d'éviter toute politisation et d'échanger des points de vues sur les bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre. Par ailleurs, ce dialogue devrait être régulier, et le forum devrait revêtir un caractère universel. En vue de la conduite d'une étude approfondie sur un système de surveillance efficace et sur les caractéristiques d'un cadre institutionnel, et en préparation de la réunion de juin 2013, la Suisse a mené des consultations avec un certain nombre d'Etats en novembre 2012 et tiendra de nouvelles en avril 2013, dont les conclusions seront transmises à tous les Etats. La délégation de la Suisse invite les autres délégations à soumettre des contributions ou des propositions sur la question de l'amélioration du respect du droit international humanitaire.

93. La délégation du Danemark attire l'attention du Comité sur le processus de Copenhague relatif au traitement des détenus dans les opérations militaires internationales qui s'est achevé le 19 octobre 2012 par l'adoption des Principes et lignes directrices du Processus de Copenhague et la finalisation du commentaire qui les accompagne (documents disponibles en anglais aux adresses suivantes :

[sikkerhed-og-retsorden/Copenhagen%20Process/Copenhagen%20Process%20Principles%20and%20Guidelines.pdf](#) et [www.asil.org/pdfs/insights/insight121226.pdf](#)). Il ajoute que ces lignes directrices pourraient contribuer aux travaux du CICR sur cette question.

## **15. Développements concernant la Cour pénale internationale (CPI)**

94. La représentante des Etats-Unis déclare qu'en janvier 2013, le Président Obama a signé l'extension du programme de primes pour la capture de criminels de guerre (*War Crimes Rewards Program*). La nouvelle loi autorise le Secrétaire d'État à offrir une récompense pouvant s'élever jusqu'à 5 millions de dollars pour des informations permettant l'arrestation, le transfèrement ou la condamnation de ressortissants étrangers désignés, accusés de crimes contre l'humanité, de génocide, de crimes de guerre par tout tribunal international, y compris la CPI. Par ailleurs, il indique que le 18 mars 2013, Bosco Ntaganda, ancien chef adjoint présumé de l'état-major général et commandant des opérations des *Forces Patriotiques pour la Libération du Congo*, s'est livré à l'ambassade des Etats-Unis à Kigali. Les Etats-Unis ont coopéré avec les autorités néerlandaises et rwandaises pour le transfert de celui-ci à la CPI à La Haye, où il a été placé en détention. L'audience de confirmation des charges a été fixée au 23 septembre 2013.

## **16. Mise en œuvre et fonctionnement des autres tribunaux pénaux internationaux (TPIY, TPIR, Sierra Leone, Liban, Cambodge)**

95. Le CAHDI prend note des développements récents concernant la mise en œuvre et le fonctionnement des autres tribunaux pénaux.

## **17. Questions d'actualité relatives au droit international**

96. La délégation du Danemark mentionne la réunion du groupe de travail sur les questions juridiques du Groupe de contact sur la piraterie au large des côtes de la Somalie (CGPCS – Groupe de travail n°2) prévue les 10 et 11 avril 2013 à Copenhague, immédiatement après la réunion du Groupe de travail n°5, présidé par l'Italie. Elle sera complétée par une réunion spéciale entre les enquêteurs et les procureurs, accessible sur invitation uniquement, et axée sur l'amélioration des échanges d'informations en vue de mettre la main sur les organisateurs et les commanditaires des actes de piraterie dont est victime la Somalie. La délégation du Danemark informe le Comité que le Groupe de contact se réunira sous la présidence des Etats-Unis d'Amérique le 1<sup>er</sup> mai 2013, à New York, et invite les Etats intéressés à participer à cette réunion, qui portera notamment sur la future organisation des travaux internationaux visant à contrer la piraterie au large des côtes de la Somalie.

97. La délégation de la Belgique fait référence à un point déjà soulevé lors de la dernière réunion du CAHDI s'agissant d'une initiative menée par la Belgique, les Pays-Bas et la Slovénie visant à améliorer le cadre juridique international applicable à l'entraide judiciaire et à l'extradition s'agissant des crimes les plus graves touchant la communauté internationale (génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre). Dans la mesure où la plupart du temps, les personnes soupçonnées, les éléments de preuve, les témoins et les actifs liés à de tels crimes ne se situent pas exclusivement sur le territoire d'un seul et même Etat, il a été décidé que l'entraide judiciaire entre les Etats devait être renforcée afin d'améliorer les enquêtes et les poursuites de tels crimes au niveau national, conformément au principe de complémentarité consacré par le Statut de Rome. La délégation de la Belgique indique que les trois pays participant à l'initiative ont formulé un ensemble de propositions en ce sens ; ils ont en outre estimé que la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale constituait le forum approprié pour la conduite de ce projet. Les Etats parties au Statut de Rome et les Etats représentés au sein de la Commission des Nations Unies ont été approchés et ont manifesté un véritable intérêt pour l'initiative.

98. La délégation de la Slovénie complète l'intervention du représentant belge en informant les membres que la prochaine étape de cette initiative sera la présentation d'un projet de résolution lors de la prochaine réunion de la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale. Cette résolution aura pour objectifs (i) de renforcer le cadre juridique applicable à la coopération internationale en matière de poursuite en justice des crimes internationaux, (ii) d'encourager les Etats à mettre en place ou à renforcer les autorités chargées de la coopération internationale en matière pénale et (iii) de traiter les lacunes existantes dans le cadre juridique pertinent en invitant la Commission à examiner ces lacunes. Quant à la raison du choix de la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale comme forum pour cette initiative, la délégation de la Slovénie cite le paragraphe 21 de la *Déclaration de Salvador sur les stratégies globales pour faire face aux défis mondiaux : les systèmes de prévention du crime et de justice pénale et leur évolution dans un monde en mutation*, qui invite la Commission à examiner la question des éventuelles lacunes relatives à la coopération internationale en matière pénale et à étudier la nécessité de trouver divers moyens de combler les lacunes ainsi identifiées. La délégation de la Slovénie ajoute qu'un événement parallèle destiné aux praticiens sera organisé afin d'étudier des exemples concrets de lacunes existantes et la manière d'y remédier.

99. Les délégations de l'Autriche, de l'Irlande et de la Hongrie expriment leur soutien à l'initiative menée par la Belgique, les Pays-Bas et la Slovénie.

100. Le représentant des États-Unis informe le Comité que le groupe national des États-Unis au sein de la Cour permanente d'arbitrage de la Cour internationale de justice (CIJ) a fait part de son intention de présenter la candidature de Mme le juge Joan Donoghue pour un nouveau mandat à la Cour internationale de justice (CIJ) en 2014. Mme Donoghue, ancienne avocate principale au Département d'Etat, a été élue au poste de juge à la CIJ en septembre 2010. Le représentant déclare que la candidature du juge Donoghue reflète l'importance et le sérieux que les États-Unis accordent aux travaux de la Cour et espère que les membres du CAHDI envisageront de la soutenir.

#### **IV. DIVERS**

##### **18. Échange de vues sur la demande d'obtention du statut d'observateur auprès du CAHDI soumise par le Bélarus**

101. Après une introduction par M. Alexandre Guessel, Directeur du Conseil politique, sur l'état actuel des relations entre le Conseil de l'Europe et le Bélarus, les délégations tiennent un échange de vues sur la demande d'obtention du statut d'observateur au sein du CAHDI soumise par le Bélarus.

102. Certaines délégations soulignent les aspects bénéfiques qu'aurait le fait d'entretenir un dialogue avec le Bélarus, tels que la sensibilisation de ce pays à des questions de droit international.

103. Plusieurs délégations font part de leurs préoccupations quant à l'engagement de ce pays à l'égard du droit international, en particulier dans le domaine des droits de l'homme.

104. Les délégations prennent note de la participation du Bélarus en tant qu'observateur à certains comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe, tels que le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI). L'une des délégations mentionne les circonstances politiques dans lesquelles le Bélarus a été admis au sein de ces instances.

105. En tout état de cause, il est rappelé que le CAHDI est un organe technique et que la décision d'accepter en tant qu'observateur auprès de ce Comité un Etat non membre du Conseil

de l'Europe ne bénéficiant pas du statut d'observateur au sein de l'Organisation est une décision politique qui relève du mandat du Comité des Ministres.

106. Dans ce contexte, le représentant de l'Union européenne soulève la question du régime des sanctions de l'Union, notamment en ce qui concerne les restrictions en matière d'admission (interdictions de visas ou de voyage) applicables à certains individus inscrits sur la liste des personnes visées, et aux personnes qui y sont associées.

107. Certaines délégations déclarent qu'elles attendent d'un État ayant le statut d'observateur auprès du Comité qu'il s'engage à respecter certaines valeurs communes. Il est souligné que ce statut devrait être un outil de promotion du respect du droit international et du principe de l'État de droit.

108. Les délégations conviennent de transmettre au Secrétaire Général les résultats de leur échange de vues tel que reproduit à l'**Annexe VII** du présent rapport.

## **19. Date, lieu et ordre du jour de la 46<sup>e</sup> réunion du CAHDI**

109. Le CAHDI décide de tenir sa 46<sup>e</sup> réunion à Strasbourg les 16 et 17 septembre 2013. Le Comité charge le Secrétariat, en liaison avec la Présidente du Comité, de préparer en temps voulu l'ordre du jour provisoire de cette réunion.

## **20. Questions diverses**

110. La Présidente rappelle aux délégations que le mandat actuel du Comité arrivera à échéance en décembre 2013. Elle déclare qu'il est temps de commencer à réfléchir à de nouvelles activités et invite les délégations à soumettre toute proposition à cet égard à la Présidente, à la vice-Présidente ou au Secrétariat du Comité.

111. Le CAHDI conclut sa 45<sup>ème</sup> réunion en adoptant son rapport abrégé.

**ANNEXES**

**ANNEXE I**

**LISTE DES PARTICIPANTS**

**Veillez contacter le Secrétariat : [cahdi@coe.int](mailto:cahdi@coe.int)**

## **ANNEXE II**

### **ORDRE DU JOUR**

#### **I. INTRODUCTION**

1. Ouverture de la réunion par la Présidente, Mme Liesbeth Lijnzaad
2. Adoption de l'ordre du jour
3. Adoption du rapport de la 44<sup>ème</sup> réunion
4. Communication de M. Manuel Lezertua, ancien Directeur du Conseil Juridique et du Droit International Public

#### **II. ACTIVITÉS DU CAHDI EN COURS**

5. Décisions du Comité des Ministres pertinentes pour les activités du CAHDI, et demandes d'avis adressées au CAHDI
6. Immunité des Etats et des organisations internationales
  - a. Pratique des Etats et jurisprudence
    - récents développements nationaux et mises à jour des entrées du site Internet
    - échange des pratiques nationales sur les possibilités pour les Ministères des Affaires Etrangères de soulever des questions de droit international public dans le cadre de procédures pendantes devant les tribunaux nationaux et relatives aux immunités des Etats ou des organisations internationales
  - b. Convention de l'ONU sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens
7. Organisation et les fonctions du Bureau du Conseiller juridique du Ministère des Affaires étrangères
8. Mesures nationales d'application des sanctions des Nations Unies et respect des droits de l'homme
9. Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)
  - Informations fournies par M. Erik Wennerström, observateur du CAHDI auprès du Groupe *ad hoc* 47+1
10. Affaires devant la Cour européenne des droits de l'homme impliquant des questions de droit international public
11. Règlement pacifique des différends

12. Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités et déclarations interprétatives concernant les traités internationaux : Observatoire européen des réserves aux traités internationaux
  - Liste des réserves et déclarations à des traités internationaux susceptibles d'objection

### **III. QUESTIONS GENERALES RELATIVES AU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC**

13. Échange de vues avec Mme Sabine Bauer, Conseiller juridique principal, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)
14. Examen des questions courantes concernant le droit international humanitaire
15. Développements concernant la Cour pénale internationale (CPI)
16. Mise en œuvre et fonctionnement des autres Tribunaux pénaux internationaux (TPIY, TPIR, Sierra Leone, Liban, Cambodge)
17. Questions d'actualité relatives au droit international

### **IV. DIVERS**

18. Échange de vues sur la demande d'obtention du statut d'observateur auprès du CAHDI soumise par le Bélarus
19. Date, lieu et ordre du jour de la 46<sup>ème</sup> réunion du CAHDI
20. Questions diverses

### **ANNEXE III**

#### **COMMUNICATION DE M. MANUEL LEZERTUA, ANCIEN DIRECTEUR DU CONSEIL JURIDIQUE ET DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC À L'OCCASION DE LA 45<sup>ÈME</sup> RÉUNION DU COMITÉ DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (CAHDI)**

Strasbourg, 25 mars 2013

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les membres du CAHDI,

Après notre parenthèse parisienne, au mois de septembre, que nous avons tous appréciés – merci encore chère Edwige – nous sommes très heureux de vous accueillir à nouveau à Strasbourg, à l'occasion de la 45<sup>ème</sup> réunion du CAHDI.

Chère Liesbeth, permettez-moi de vous remercier une nouvelle fois d'avoir accepté de veiller à la destinée du CAHDI pour les deux années à venir. Je vous souhaite toute la réussite nécessaire. Vous savez que le Secrétariat se tient prêt à répondre à vos besoins.

\* \* \*

#### ***Présidence du Comité des Ministres***

Du côté du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la fin de l'année 2012 et le début de l'année 2013 ont coïncidé avec la fin de la Présidence albanaise et avec le début de la Présidence andorrane.

La Présidence andorrane concentre actuellement ses efforts sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme, en particulier par des activités de promotion de la Convention européenne des droits de l'homme auprès du grand public. Les activités liées à la jeunesse font également partie des priorités de la Présidence andorrane.

La liste complète des priorités de la Présidence andorrane est reproduite dans le document relatif aux décisions du Comité des Ministres, sous le point 5 de votre ordre du jour.

#### ***Actualités du Bureau des traités***

L'actualité la plus dense de l'Organisation ces 6 derniers mois est très probablement à regarder du côté des Conventions du Conseil de l'Europe.

Comme je vous l'avais annoncé en septembre, le Quatrième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (STE n° 24) a été ouvert à la signature, le 20 septembre 2012, à l'occasion de la 31<sup>ème</sup> Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres de la Justice.

L'objectif de ce 4<sup>ème</sup> Protocole est de renforcer la coopération internationale dans ce domaine en abordant ou précisant les questions de prescription, de requêtes et pièces à l'appui, de la règle de la spécialité, du transit, de la ré-extradition à un Etat tiers et des voies et moyens de communication.

Cette 31<sup>ème</sup> Conférence des Ministres de la Justice, à l'invitation des autorités autrichiennes, a aussi été l'occasion d'une Cérémonie des Traités au cours de laquelle les Etats membres ont été invités à signer ou ratifier une douzaine de conventions sélectionnées sur la base des résolutions des deux dernières Conférences des Ministres de la Justice.

Cette cérémonie a donné lieu à 22 signatures, concernant 5 traités et 17 Etats. Il s'agit de la Cérémonie de traités la plus prolifique depuis l'an 2000. Cette réussite souligne la vitalité des Conventions du Conseil de l'Europe.

J'ose y voir le signe d'une attention continue des Etats membres pour nos Conventions et, peut-être, le premier effet de l'exercice de passage en revue des Conventions, qui a amené chacun à faire le point sur les Conventions signées et ratifiées.

A la suite de la Conférence de Vienne, on a noté un effet d'entraînement sur les 12 Conventions que les Etats étaient invités à signer ou ratifier. Des Etats qui n'ont pas pu être présents à Vienne en septembre ont continué à signer ou ratifier les Conventions mises en avant par cette Cérémonie des traités.

Dans l'actualité, il faut également noter que le Comité Directeur pour les Problèmes Criminels a terminé en décembre 2012 ses travaux sur le Projet de convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains. Le rapport explicatif est désormais en cours de rédaction. Il est prévu que le projet de Convention et son rapport explicatif soient transmis à l'Assemblée parlementaire pour avis au début du mois de juillet.

Par ailleurs, vous n'êtes pas sans savoir que le projet de Protocole n°15 à la Convention européenne des droits de l'homme a été finalisé par le Comité Directeur pour les Droits de l'Homme. Il s'agit d'un protocole d'amendement qui fait suite à la Conférence de Brighton et concerne notamment les conditions d'exercice des fonctions des juges, ainsi que certaines conditions de recevabilité et le rappel de certains principes tels le principe de subsidiarité.

L'avis de l'Assemblée parlementaire est attendu pour sa session de printemps, fin avril. Il est ensuite prévu que le Protocole n° 15 soit adopté à la mi-mai par le Comité des Ministres, et ouvert à la signature fin juin, à l'occasion de la session d'été de l'Assemblée parlementaire.

Quant au projet de Protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui est lui facultatif et qui permet aux plus hautes juridictions nationales de saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif dans le cadre d'une affaire pendante, il a été finalisé par le Comité Directeur pour les Droits de l'Homme la semaine passée. Il devrait être transmis à l'Assemblée parlementaire pour avis début avril.

### ***Passage en revue des Conventions***

J'ai évoqué plus tôt l'exercice de passage en revue des Conventions. Sachez que quatre réunions de préparation ont été menées ces derniers mois au sein du Comité des Ministres, et plus particulièrement du Groupe de rapporteurs sur la coopération juridique. Une cinquième aura lieu demain matin.

Des projets de décisions ont été élaborés sur l'ensemble des thèmes couverts par le rapport du Secrétaire Général, à l'exception de l'adhésion de l'Union aux Conventions du Conseil de l'Europe, qui sera discuté plus tard, et des Conventions inactives, pour lesquelles il a été décidé de ne pas prendre de mesures spécifiques.

Il est prévu que les Délégués des Ministres procèdent à l'adoption des décisions le 10 avril, clôturant ainsi l'exercice de passage en revue des Conventions, 11 mois après la présentation du rapport du Secrétaire Général sur ce point.

Nous ne manquerons de vous tenir informés du contenu des décisions prises, bien que je ne doute pas que vos délégations à Strasbourg vous tiennent également informés.

## **Accords bilatéraux portant sur les privilèges et immunités de l'Organisation**

J'aimerais également vous informer des récentes activités relatives aux privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

En effet, comme certains d'entre vous le savent, la réorganisation de la présence extérieure du Conseil de l'Europe nous a conduits ces dernières années à renégocier avec certains Etats membres des accords bilatéraux sur les privilèges et immunités de nos bureaux délocalisés et du personnel qui y travaille. Ces accords bilatéraux viennent compléter l'Accord général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe et en faciliter la mise en œuvre.

Des accords ont d'ores et déjà été signés avec l'Autriche, l'Albanie, la Géorgie, la République de Moldova, le Monténégro et la Pologne.

Des négociations viennent par ailleurs de s'ouvrir avec la Belgique, afin de mettre à jour les accords concernant notre Bureau de Bruxelles, qui datent pour l'essentiel de 1974. Je dois dire que la Belgique dispose d'une équipe remarquablement préparée à traiter ce genre de questions, autour du Comité Interministériel pour la politique de siège.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de voisinage voulu par le Secrétaire Général et le Comité des Ministres, nous avons également finalisé en début d'année un accord avec la Tunisie, régissant le statut de notre nouveau bureau de Tunis.

Cet accord est plus complet que les Accords bilatéraux que nous signons avec les Etats membres. Il faut en effet savoir que l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe n'a pas vocation à être ratifié par un Etat non membre. Un accord signé avec un Etat non membre doit donc, en quelque sorte, compenser l'inapplicabilité de l'Accord Général. Sachez que des négociations sont également en cours avec le Royaume du Maroc pour notre bureau de Rabat.

## **Réunion sur les amendements de Kampala**

Je dois également vous rappeler l'événement organisé en parallèle de votre réunion, à l'initiative de la Représentation du Liechtenstein, sur « la ratification et la mise en œuvre des amendements de Kampala sur le crime d'agression dans le contexte européen ». Cette réunion se tiendra demain après-midi de 14h30 à 17h30, dans cette même salle. Je tiens à souligner que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a tenu à être présent et dira quelques mots d'introduction au début de la réunion.

## **Direction de la DLAPIL**

Je dois enfin vous informer que j'ai formellement quitté mes fonctions de Directeur du Conseil juridique et du droit international public à compter du 1<sup>er</sup> mars de cette année. M. Paul Dewaguet a été nommé Directeur *ad interim*, en attendant les résultats de la procédure visant à remplir la vacance du poste de Directeur.

Un avis de vacances, rappelant les critères d'éligibilité fixés par le Cabinet du Secrétaire Général et la Direction des Ressources Humaines, sera en principe publié demain sur le site Internet du Conseil de l'Europe.

Je tenais toutefois à vous accueillir une dernière fois à Strasbourg, où j'ai eu l'honneur de vous accueillir en de si nombreuses occasions. Cela a été un honneur pour moi, en tant que Jurisconsulte du Conseil de l'Europe, de pouvoir travailler avec vous, dans le cadre de ce Comité ou dans le cadre de relations bilatérales.

J'ai la conviction de vous laisser entre de très bonnes mains, Paul ayant été mon adjoint depuis de nombreuses années.

Paul assurera avec compétence et clairvoyance la continuité du service, avec le soutien de votre Secrétaire Christina Olsen, et en attendant qu'il soit procédé à une nouvelle nomination au poste de Directeur de la DLAPIL.

\* \* \*

Il me reste à vous souhaiter une très agréable 45<sup>ème</sup> réunion.

## **ANNEXE IV**

### **PRÉSENTATION DE M. ERIK WENNERSTRÖM, OBSERVATEUR DU CAHDI AUPRÈS DU GROUPE AD HOC 47+1 SUR L'ADHÉSION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

*Anglais seulement*

The negotiations on EU accession to the ECHR that are now taking place in the 47 + 1 format, have carried forward the results of the CDDH-UE informal working group through four meetings, most recently in January this year.

The basis for the negotiations is the draft legal instrument produced by the 7 + 7 format, the CCDH-UE, modified through these negotiations. You will find the most recent version of the text in document 47+1 (2013) 006. The main elements of the accession instrument are still:

- a draft accession agreement (AA)
- a draft explanatory report to the accession agreement, and
- draft amendments to the rules of the Committee of Ministers of the Council of Europe.

Since my previous report to you, proposals have been made by the EU and the non-EU CDDH members have presented a joint document with views on the EU proposals, or suggestions for amendments to the draft legal instrument.

Most written comments and the current status of negotiations are focused on three main provisions: Articles 1, 3 and 7.

#### **Article 1 – Scope of the accession and amendments to Article 59 of the Convention**

Here, the open issues relate to technicalities and to the technique for bridging the Accession Agreement with the Convention. It is also in this context that we find the scope of accession as well as any limitations to accession.

There was initially a fairly long list of clarifications suggested, that if they had all been included in the Convention it would have burdened it to an extent disproportionate to the accession of one additional High Contracting Party. Most of these clarifications are currently found in the texts particular to the accession of this acceding party, i.e. either the accession agreement (Article 1 (5)) or its explanatory report; not the Convention. To make this possible, the suggested modification to Article 59 (2) of ECHR that will act as a *passerelle* (lifting in the accession agreement into the ECHR, thereby permitting accession to take place with only minor modifications to the ECHR) may need to be strengthened. It should be recalled here that the ECHR as an instrument has been developed over the years by either amending protocols or additional protocols. The accession agreement currently being negotiated is a hybrid or *sui generis* instrument, as it contains provisions that will amend the parent convention, but also provisions that only appear in the accession agreement.

Article 1 is also where we find the key attribution clause – a description of the fact that acts and omissions by an EU member States are attributable to that State even when it implements EU law, which does not preclude the EU from being responsible as a co-respondent for a violation that this may result in.

An issue requiring raised at several occasions in this regard is how this attribution can function in relation to EU measures under the CSFP, where the CJEU has no or a limited role.

### **Article 3 – Co-respondent mechanism**

The standing of non-EU member States that implement EU law (such as the Schengen legislation and the Dublin Regulation) is not regulated through the draft legal instrument, which leaves the current option of 3<sup>rd</sup> party intervention the only open avenue, which has been a source of concern for some non-EU High Contracting Parties. Their situation is, however, very different than that of EU member States, which is recognized, and the EU is not expected to shoulder the same responsibilities for States that voluntarily apply EU law, as it does for States that through their EU membership are obliged to apply it. The mechanism for ensuring the prior involvement of the CJEU has been modified at several rounds of negotiations and the Article 3(6) now contains a clarification that this prior involvement does not bind the Strasbourg Court in substance.

### **Article 7 – Participation of the European Union in the Committee of Ministers of the Council of Europe**

The issue has two elements: how to safeguard the administration of justice against the potential risk of bloc voting, and the extent of EU participation in the work and proceedings of the Committee of Ministers. These provisions are contained in a combination of Article 7 AA and the proposed amendments to the rules of the Committee of Ministers. This concerns in particular decisions related to referrals to the Court for interpretation of a judgment, infringement proceedings and the adoption of final resolutions. Issues raised in the negotiations include:

- a) The participation of the EU in the Committee of Ministers decision making-procedure concerning the execution of Court judgments against the EU; weighing of votes and other options for ensuring the proper administration of justice,
- b) The participation of the EU in Committee of Ministers decision-making concerning the execution of judgments against non-EU High Contracting Parties,
- c) The participation of the EU in other Convention-related processes in the Committee of Ministers.

The 47+1 will resume its deliberations in next week, when it meets for the fifth and last time, on the basis of the draft instrument (as it appears in doc 006), as well as proposals made at previous meetings together with new proposals from the Chair (006) and the Secretariat (004 and 005).

## ANNEXE V

### **PRÉSENTATION DE MME SABINE BAUER, CONSEILLER JURIDIQUE PRINCIPAL, ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE (OSCE) SUR**

#### **« OSCE: A PROCESS OR AN INTERNATIONAL ORGANIZATION? OSCE - A UNIQUE PLACE OF INTERNATIONAL LAW IN THE MAKING »**

*Anglais seulement*

Dear Ladies and Gentlemen,

Thank you for giving me the opportunity to address you with a topic of “international organization-building”. For an institutional lawyer, it has decidedly an important impact in terms of participation in legal transaction and relations to States and other commercial and non-commercial entities. The OSCE is probably one of the very few international organizations of such size, a geographical breath of operations, and its rather broad and comprehensive mandates in security issues, possessing quite clearly all the *de facto* attributes of an international organization, without however ever been officially granted international legal personality by its participating States.

I have decided to cover three topics in my presentation: first the development of the OSCE from a conference to an ‘organization’; second the legal status of the organization (or perceived lack thereof); and finally why I consider that the OSCE contributes in some form and fashion to international law making. I would like to add that this is my personal assessment and does not necessarily reflect the opinion of participating States or the Secretary General.

#### **1. From a diplomatic Conference to an Organization and “regional arrangement under Chapter VIII of the UN Charter”**

It all started as a conference in the 70ies to mark the East-West *détente* period and to build a common secure space in Europe. Foundations of this diplomatic conference, known as the CSCE, were laid in form of the Helsinki Final Act. This Act was signed in 1975 by Heads of States of 35 countries and embodied a set of 10 principles which in some jurisdictions could pass as a basic constituent document of basic commitments, principles and goals. These ten principles, also known as ‘The Helsinki Decalogue’, are to date still valid and often recited in the decisions of the highest OSCE decision-making bodies but also by international lawyers and scholars as they are broadly encompassing the fundamental principles enshrined in the Charter of the UN and also major human rights treaties:

1. Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty
2. Refraining from the threat or use of force
3. Inviolability of frontiers
4. Territorial integrity of States
5. Peaceful settlement of disputes
6. Non-intervention in internal affairs
7. Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief
8. Equal rights and self-determination of peoples
9. Co-operation among States
10. Fulfillment in good faith of obligations under international law

Yet, although a lawyer may speculate in discovering some attributes of a treaty-like document in the Helsinki Final Act, this Act was never considered to be more than a political declaration thus only politically binding among its signatories. In accordance with the 1975 Final Act itself, the latter “*is not eligible for registration under Article 102 of the Charter of the UN*” as would have been the

case for an international treaty: this was a necessary conclusion given the intrinsic difficulty to legally implement all the above stated principles and commitments and even today States would arguably struggle being legally obliged to implement those principles.

Nonetheless, already at this time, significant ground rules for what was to become the Conference for Security and Co-operation in Europe (CSCE) and later renamed the OSCE were laid down.

For example, the consensus principle was agreed upon by 35 Ministers and some basic rules of procedure for the Conference were adopted which also included provisions for making interpretative statements, points of order, rotation of Chairmanship and an initial scale of contributions for financing the Conference. Further, Ministers outlined the substantive topics that concerned the States related to security, which were exceptionally broad and ranged from military security over environment and economic issues to human rights and the rule of law. These Rules, commonly known as the “Blue Book”, were formally adopted by Ministers. In spite of this impressive basis, it was clear that the CSCE remained, throughout the 70ies and the 80ies, a periodic standing conference without fixed institutions and deprived of most of the typical attributes of an international organization, such as autonomy towards its participating States and *vis-à-vis* other international actors.

A rather important change to the institutional set-up occurred in the early 90ies: the CSCE underwent a radical transformation due to the geopolitical circumstances in Europe at that time, *i.e.* the emergence of new, independent and sovereign states, as well as the breakup of a war in the Former Yugoslavia and other internal civil strives in Eastern Europe and Central Asia. Due to these political circumstances, a strong institutionalization took place, mostly reflected in the “Charter of Paris for a New Europe” (1990). This was an important document as Foreign Ministers decided from that point onwards to meet regularly to consult on issues of peace and security. At the same time, in close successive order, the Office for Free Elections (later renamed ODIHR), the Conflict Prevention Centre and a Secretariat were established and only a year later a Secretary General, as the Head of Secretariat and Chief Administrative Officer, was appointed with a broad mandate to assist an annually rotating Chairmanship. The High Commissioner for National Minorities was appointed in 1992, the High Representative of the Freedom of the Media in 1997. All these institutions were equipped with a high degree of autonomy in carrying out the implementation of their mandates and were given fixed budgets as well as staff positions to carry out their tasks.

Also in 1992, an exception to the otherwise rather vigorously enforced consensus principle was agreed upon, namely ‘consensus minus one’. This exception was nevertheless clearly limited for a specific purpose. Only in the event of clear, gross and uncorrected violations of relevant CSCE commitments in the field of human rights, democracy and the rule of law, measures could be adopted without the consent of the violating State. This led to the exclusion from participating in the conference of the then Socialist Federal Republic of Yugoslavia in July 1992, which in a way had the character of a sanction, which regularly would only be applied in a system with clear legally binding norms. Several semi-permanent missions were set up as tools for conflict prevention, conflict resolution and post conflict rehabilitation.

The gradual institutional build-up of the CSCE unsurprisingly resulted in another land-mark decision of the Budapest Summit, renaming it into the OSCE in 1994. This decision stated that “*the Change in Name alters neither the character of [our] CSCE commitments nor the status of the CSCE and its institutions*”. Although the decision specifically did not grant separate legal personality or capacity to the OSCE, it considered that “*future arrangements of a legal nature*” could be explored.

Finally, in the first half of the 90ies, the OSCE also experienced an outward expansion in terms of co-operation/coordination of its activities *vis-à-vis* other international actors, such as the UN and also the Council of Europe, culminating *inter alia* in an observer status granted to the OSCE in the General Assembly.

In conclusion, the 90ies could be regarded as concluding the process of institutionalization and arguably transferred the periodic conference-setting into a more permanent organizational structure:

- with standing central decision-making bodies,
- an annually rotating Chairmanship at its helm,
- a strengthened engagement of the Secretary General,
- a system of semi-permanent field operations, and
- [a process to hold to account a severe non-compliance with OSCE's political commitments.]

It is therefore less surprising that some renown international lawyers have concluded that in terms of OSCE's **objectives, resources and the actual acceptance** by UN bodies (such as the Security Council of the UN to which the Secretary General reports annually) that the OSCE indeed constitutes a regional "arrangement" under Chapter VIII of the UN Charter.

## 2. The OSCE and international legal personality

Clarity in an organization's legal status is definitely an important tool for any multilateral entity to act efficiently, effectively and in accordance with international law principles.

Legal status is commonly understood as encompassing two main and a third tangential elements:

- Legal personality (a subject of international law distinct from its members, able to negotiate and conclude bilateral or multilateral agreements in its own name and also to assume responsibilities);
- Legal capacity (to contract, acquire and dispose of property and to institute and participate in legal proceedings);
- Privileges and immunities (which assist the organization to carry out functions independently and without interference from national interests – often related but not in principle with the legal status).

Almost 17 years have passed since the Rome Council Decision (1993). This was the only OSCE (then CSCE) milestone decision acknowledging that it was useful to grant legal capacity – not however legal personality – under the respective domestic laws and in line with individual states' constitutional requirements, to the CSCE institutions and field operations; it also determined that it was appropriate to grant a set of concrete privileges and immunities to the institutions and field operations and their staff, to the extent necessary for the effective performance of their functions. Regrettably, less than 1/3 of all 57 participating States (and none in which OSCE field operations are located) adopted unilateral laws or legal instruments regulating the status of the Organization.

To date, only 5 out of 16 field OSCE's operations succeeded to conclude Memoranda of Understanding, which were ratified by the respective national parliament in the host countries. Although the extent of privileges and immunities granted to the operations vary greatly, the ratified MoUs clearly facilitate the operations (such as opening of bank-accounts, dealing with landlords and premises issues, issues of inviolability, tax returns and freedom of movement). Several, though not all, host-countries of the institutions including the Secretariat, have passed national laws providing legal status for the institutions operating in the countries. Some of these legislative acts align the OSCE status to that granted to UN structures in the country concerned. Yet, even those countries were not able to conclude host-country agreements with the OSCE, which are standard documents in international law.

Diplomatic consultations on an appropriate "legal arrangement" were held and reached some progress of an initial draft Convention in early 2000. However the discussions stalled until 2005, when a Panel of Eminent Persons made two essential recommendations: 1) "*participating States should devise a concise Statute or Charter of the OSCE containing its basis goals, principles, and*

*commitments as well as the structure of its main decision making bodies*” and 2) “to agree on a convention recognising the OSCE’s legal capacity and granting privileges and immunities to the OSCE and its officials, not diminishing in any way the political binding character of OSCE commitments”. Interestingly, while looking at this text though, the political binding character of OSCE commitments in the first recommendation on devising a concise Charter is not mentioned at all. This leaves open for speculation whether the Panel ever considered that such a Charter could be, as the Helsinki Final Act is, just a politically binding document and not a legally binding one like the draft Convention.

Following this recommendation, a Decision at the Ministerial level was passed in 2006, establishing an open-ended working group on an expert level to devise a Convention text by the next Ministerial Council.

In 2007, this working group produced a text of a Draft Convention on International Legal Personality, Legal Capacity and Privileges and Immunities of the OSCE. The obstacle for the adoption of this Convention however are 3 footnotes that were added into the text making its adoption contingent on the prior or at least simultaneous adoption of a Charter.

Since then, discussions are on-going under the auspices of the annually rotating Chairmanship in various informal *fora* on how to resolve this impasse in discussions. Consensus building is hampered over the issue whether the OSCE requires on top of the Convention a legally binding Charter or a document that would set out the main goals, principles and outline the main institutional set-up. A vast majority of states would only agree to such a document if the fundamental political nature of the organization and the continuous validity of the OSCE commitments made thus far are preserved.

Apart from a few, participating States remain silent on the question whether the OSCE possesses if not *de jure*, at least *de facto* international legal personality. Some legal scholars, including the famous International Law Commission (ILC), clearly expressed their view that the OSCE is a “*de facto*” international organization enjoying all the attributes – except a legally binding treaty – and therefore must be treated as such.

The dichotomy between the reality and the political discourse has real and sometimes also negative consequences for the operational capacity of the OSCE and can only be solved if a compromise is struck in future between those countries that consider organization-building in a traditional sense and advocate for a legally binding normative structure, and the other school of thought that considers that any organization which for all its purposes acts as one, is an organization under international law.

As the OSCE has grown in size – along with its specialization of scope – so have its risks. Overall, the organization has grown from a conference type of setting and no more than 100 staff members in the early-mid, 90ies to include 57 participating States, 11 Partners for Co-operation, a regular budget of around 144,000 mio EUR and a staff of about 2800 persons, including about 500 alone at headquarters level. Currently there are 16 field operations, 4 separate institutions and a Parliamentary Assembly, all operating under the name of the OSCE. The fragmentation of applicable rules, principles, privileges and immunities resulting from a consensus position sometimes allows arbitrary interpretations by host-countries of the applicable rights and obligations of the respective operations and protection of its staff. It results that the executive structures of the OSCE have plenty of obligations but no real venue or recourse to defend or asserts theirs rights; often the staff is not sufficiently protected; and even conferences with high-level diplomatic representatives in some participating State or Partner for Cooperation not seldom suffer from a lack of adequate protections or privileges (such as a VAT exemption privilege or a diplomatic status). In sum, the lack of a legal status and the uniform system of privileges and immunities is costly for the organization. From a legal perspective, the lack of uniformity and disparity in the application of laws to the OSCE creates confusion, fragmentation and at times, discrimination among staff.

On the other hand, one potential positive consequence – if one can talk of such – is that in the event of a collective compensatory claim against the OSCE (e.g. due to an environmental catastrophe in the course of an OSCE programmatic activity in arms control), it may provide potentially a legal remedy against all participating States, being jointly and severally liable.

Thus explicitly granting legal personality the OSCE, by way of a Convention and/or even a Charter or other constituent document, may need to remain on the agenda for the years to come. A good opportunity for resolving this issue would be the OSCE's 40th anniversary in 2015. Even in the European Union as such, it took some years (from 1992 Maastricht to Lisbon Treaty in 2009) to recognize that the explicit conferral of legal personality to the Union itself would be necessary and important for the Union's standing and competencies in foreign and security policy, irrespective of the legal personality conferred upon the European Communities.

Let me close this area of my presentation by saying that of course, legal personality is not an end in itself. It is not a panacea for all the legal, financial and other risks that any international organization faces. Yet, the granting of formal legal personality is going to assist the OSCE transitioning more smoothly into a 5<sup>th</sup> decade and also may limit the risk of potentially extensive liabilities for participating States.

Finally, let me address the third and final part of my presentation as set out in the title.

### **3. OSCE: a unique place of international law in the making**

It may initially look as a contradiction that the OSCE, as an arrangement explicitly subscribing only to political commitments, might hold a unique place of international law in the making. But actually at the second glance there is more than meets the eye.

For instance, although the OSCE does not profess to be in the law-making business, two major legal treaties (the CFE treaty and the Open Skies Treaty) both emerged in the broader framework of the CSCE/OSCE. Other means of arms verifications binding for participating States exist such as the Vienna Document mechanism (recently updated in 2011), which requires them to share information on their military forces, equipment and defense planning. The same document also provides for inspections and evaluation visits that can be conducted on the territory of any participating State that has armed forces.

Generally speaking, if one looks at the text and terminology used in several political declarations, charters and decisions, it is frequently legal in nature and often interpreted on the basis of general principles of international law.

In 1992, the 'Court of Conciliation and Arbitration' was created among States by a treaty which has been ratified to date by 33 participating States. It is deemed to be a peaceful venue for settling disputes (through conciliation or even binding arbitration). Yet it is regrettable that this dispute settlement mechanism is not even used by the countries that have ratified the Convention which set up the mechanism. The option is however available, imprinted as it is with the OSCE flexibility.

In addition, in the interdependent world we live in, legally binding conventions and politically binding commitments do interact or complement in order to effectively realize the shared goals of international actors. In this sense, the political commitments adopted in the OSCE framework (e.g. the already referred to "Helsinki Decalogue") are inspired by legally binding international agreements (such as the UN Charter). They aim at the full implementation of those legally binding agreements, and in turn contribute to interpreting, clarifying and oftentimes expanding the scope of the legal provisions.

This complementarity can be seen also in the domain of the third dimension of the OSCE relating to the human rights aspects of security: OSCE commitments and European Convention of Human

Rights, as well as other conventions adopted in the framework of the CoE which are complementary and contribute to afford the highest standards of protection of individuals. Applicable political guidelines/codes – and in the wider sense political commitments – are used by the judiciary of the ECHR to interpret broader principles in constitutions or international Conventions and international law principles:

- One ECHR High Chamber judgment cited the opinion of the Venice Commission which adopted an opinion interpreting the OSCE/ODIHR guidelines on drafting laws on freedom of assembly with regard to the regulation of public meetings. (The European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) at its 64th plenary session (21-22 October 2005)).
- Several ECHR cases confirmed the “adherence to the purposes and principles of (...) the Helsinki Final Act and the other documents of the Conference on Security and Cooperation in Europe (...)” or denouncing a violation which “contravene[s] **international instruments** such as (...) the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a New Europe”.
- Some other judgments cite recommendations and guidelines expressed by the Representative of Freedom of the Media on media issues – as “supporting international material”.
- ODIHR’s election monitoring reports but also its trials monitoring reports are widely cited by the ECHR as supporting “international” documents. In fact, many countries adopt and change their national laws following the analysis of draft laws by the Representative of the Media and other institutions like ODIHR or the High Commissioner for National Minorities.
- Interesting also the ICJ in 1986 concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), referred to the Helsinki Final Act as evidence of *opinio juris*, thus opening up the possibility that the Final Act (and perhaps also other OSCE documents) may qualify as customary international law. (In this context the ICJ emphasized in its report related to this case that the attitude of States toward the OSCE’s Helsinki Final Act, as well as the “*effect of the consent to the text*” were evidence - “*with all due caution*” of *opinio juris*.)

Therefore, the fact that OSCE commitments are not legally binding does not detract from their efficacy. Having been signed at the highest political level, they have an authority that is arguably as strong as any legal statute under international law. As two rather well-known international lawyers (Pieter Van Dijk and Emmanuel Roucouas) said already many years ago “*a commitment does not have to be legally binding in order to have binding force; the distinction between legal and non-legal binding force resides in the legal consequences attached to the binding force, not in the binding force as such (...) violation of politically, but not legally binding agreements is as inadmissible as any violation of norms of international law. In this respect, there is no difference between politically and legally binding rules*”.

Hence one can draw a conclusion that political commitments substantially influence and complement the development of international and national laws.

This is also reflected in the interaction between the OSCE and CoE, which is the OSCE’s only formalized and institutionalized co-operation agreement/scheme with an international organization, *de facto* on-going since the early 90ies and formally adopted by OSCE participating States in 2004/2005. A Co-ordination Group was established, examining co-operation between the two organizations in 4 priority areas (human trafficking, fight against terrorism, the protection of the rights of persons belonging to national minorities, and the promotion of tolerance and non-discrimination) and making concrete proposal for follow-up including legislative action.

---

Different OSCE institutions and thematic departments of the Secretariat actively participate in about 20 Committees of the CoE and the field operations also mutually exchange information relating to their respective mandates and coordinate their activities.

In conclusion, one can say that also the treatment of the OSCE (institutions) by the CoE shows that the OSCE remains a strong, though institutionally unique international partner, in the field of security and stability in Europe and beyond.

The OSCE and its political commitments which may later be turned into the norm-setting commitments of other international and national venues (including the CoE) or their usefulness to reinforce and clarify international legal commitments serve to jointly work in a complementary manner on the realization of peace and security for all in the 21<sup>st</sup> century.

## **ANNEXE VI**

### **PRÉSENTATION DU COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (CICR) S'AGISSANT DE L'EXAMEN DES QUESTIONS COURANTES CONCERNANT LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE**

*Anglais seulement*

2013 is a special year for the ICRC. It marks the 150 years of the ICRC. During this century and a half, the nature of warfare has continuously evolved, raising new challenges both for humanitarian action and for international humanitarian law.

Today - as it has always done - the ICRC endeavours to adapt its humanitarian response to face such new challenges, building on its history and its operational experience with the sole ambition of protecting and assisting victims of armed conflicts and other situations of violence. As the “guardian” of IHL, the ICRC is and remains dedicated to ensure that this body of law is adapted to effectively address the humanitarian needs of the victims of armed conflicts.

I would like to illustrate the work we are currently undertaking to ensure that IHL in general, and the ICRC’s humanitarian action in particular, remain effective in addressing the challenges of modern warfare. To this end I will give a brief update on three different areas of interest namely: 1) the ICRC initiative on strengthening legal protection for victims of armed conflict; 2) our work on addressing the issue of health care in danger; and 3) the ICRC views in relation to so-called “incapacitating chemical agents”.

#### ***Strengthening legal protection for victims of armed conflict - Follow-up on Resolution 1 of the 2011 International Conference***

As you will recall, Resolution 1 adopted at the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent in 2011 invited the ICRC “*to pursue further research, consultation and discussion (...) to identify and propose a range of options and its recommendations to: i) ensure that international humanitarian law remains practical and relevant in providing legal protection to all persons deprived of their liberty in relation to armed conflict; and ii) enhance and ensure the effectiveness of mechanisms of compliance with international humanitarian law*”. My colleague Valentin Zellweger from Switzerland will describe the work done on our joint initiative to strengthen compliance with IHL; I will therefore limit my update to the work done regarding the “detention track”.

The ICRC launched in November 2012 a series of four regional consultations with government experts aimed at exploring whether and how the substantive rules of IHL governing deprivation of liberty in non-international armed conflicts (NIACs) should be strengthened. These meetings have sought to highlight regional perspectives on specific humanitarian problems related to the deprivation of liberty in NIACs. Consultations have examined ways to strengthen IHL in this area; and have also begun to identify options for a way forward, with an eye toward possible outcomes of the process.

The ICRC has so far held three out of four of the planned meetings: the first in Pretoria jointly with the South African Government (covering the African continent); the second in San Jose under the auspices of the Costa Rican Government (with the participation of Latin America and the Caribbean); and most recently in Montreux (covering North America, Europe and Israel). A fourth meeting gathering experts from Asia, the Pacific and the Middle East will take place in Kuala Lumpur next month.

To date, one hundred and twenty-seven experts from seventy-six states have attended the first three initial consultations. These experts have expressed wide agreement with the ICRC on the

main humanitarian challenges arising from detention in NIAC, and importantly, on the need to address these challenges. Discussions broadly covered four main areas of the law which the ICRC identified as in need of strengthening: conditions of detention, vulnerable categories of detainees, transfers of detainees, and grounds and procedures for internment.

During the Montreux meeting, government experts from twenty-one countries, many of the countries are present in this room, shared their often first-hand experience grappling with many of the challenges of interpreting and applying IHL in NIAC. The report from the Montreux meeting is currently being drafted and is expected to be shared with the participants for comment next month, before being published.

A synthesis report, summarizing the main conclusions of the four regional consultations, will be presented to the Permanent Missions in Geneva this fall. This will also be the opportunity to look into the next steps to further advance in the consultations. We stand ready to share further information anytime and welcome in the meantime any suggestions States may have.

### ***Health Care in Danger - Follow-up on Resolution 5 of the 2011 International Conference***

Another outcome of the last International Conference was Resolution 5 on Health Care in Danger. This Resolution conferred on the ICRC a mandate to undertake a process of consultation with the aim of formulating practical recommendations to increase the security of health services in armed conflict and other emergency situations. Following the adoption of Resolution 5 the ICRC organised, in cooperation with partners, three workshops in December 2012 and February 2013.

Workshops held respectively in Oslo and in Tehran were targeted towards National Societies of the Red Cross and Red Crescent but were also attended by representatives of both States and of NGOs. The aim of these workshops was to discuss 1) the challenges faced by National Societies in delivering health care; 2) operational measures which permit to increase the acceptance, access and security of National Societies in their delivery of health care services; and 3) possible strategies for advocacy and communication by National Societies with all pertinent actors, including States, their armed forces, other weapon-bearers but also the health community and the public at large.

The third workshop organised in Cairo was aimed at the wider community of health professionals, with the notable participation of the World Medical Association, the WHO, national professional medical associations and other NGOs. This workshop focused on the security of the provision of pre-hospital emergency care.

To give some examples of the progress to date, the workshops have confirmed the relevance of the "Safer Access Framework". This is a tool developed by the ICRC for National Societies with the aim of increasing the safety and security of their personnel intervening in emergency situations. The workshops have confirmed, and this is certainly of particular interest to colleagues here, the need for better implementation of, or improvements in, existing national legislation in addressing the safety of health care personnel. In relation to the particular role of National Societies as auxiliaries to public authorities in the humanitarian fields it was further stressed that while their staff will often cooperate closely with authorities in the fulfilment of pertinent tasks related to health care, they must at all times be able to adhere to the Fundamental Principles of the International Red Cross and the Red Crescent Movement. Other topics discussed at the workshops have proven to be more difficult to yield recommendations on how to address them, e.g. the risks of deliberate secondary explosions (this refers to a practice when, after a first attack, health care personnel on the scene to assist the sick and wounded are deliberately targeted in a follow-up attack). Controversial was the discussion concerning the appropriateness of the use by healthcare personnel of protective clothing like helmets, bullet proof vests or gas masks, and the suitability of providing reinforced structures for ambulances.

Further workshops are planned for this year and next year among others in Mexico on the protection of ambulances; in Ottawa and in Pretoria on the security of medical infrastructure; in

Sydney on the role and responsibilities of State armed forces; and finally, in Brussels on the repression of violations of IHL and human rights law in regards to the endangering of health care, and on national legislation to implement existing obligations.

The recommendations resulting from these workshops will be presented in a report prepared by the ICRC for the International Conference of the Red Cross and Red Crescent in 2015. The objective of this initiative is to ultimately improve the security of the provision of health care in the field.

### ***“Incapacitating chemical agents”***

Finally, in line with the ICRC’s humanitarian mandate to protect lives and to prevent suffering through the promotion and strengthening of IHL and humanitarian principles, the ICRC has been involved in examining the current legal framework addressing the use of so-called “incapacitating chemical agents”. There has been persistent, possibly increasing interest among some military and law enforcement agencies in using certain toxic chemicals as weapons, in particular dangerous anaesthetic drugs. The aim of these weapons – which are labelled “incapacitating chemical agents” – would be to render people unconscious or incapacitated by severely impairing the brain function. Under the Chemical Weapons Convention (CWC) these are classified as ‘toxic chemicals’. They are not ‘riot control agents’ – ‘tear gas’ – which are permitted for law enforcement and are distinguished under the CWC as having only temporary effects, which normally dissipate shortly after exposure. In an effort to explore the implications of using other toxic chemicals as weapons the ICRC held two expert meetings – in 2010 and 2012.

There are three major risks associated with the use of “incapacitating chemical agents” which have been highlighted by the ICRC and others. The first concern is the risk to the life and health of the victims; for those exposed to these agents there will be a significant risk of death, and survivors are at risk of debilitating injuries, such as permanent brain damage. Secondly, there is a risk that proliferation of “incapacitating chemical agents” will undermine the international prohibition of chemical weapons. Considering that some of these chemicals can be as toxic as traditional chemical warfare agents, such as nerve agents, their use as weapons runs against the object and purpose of the CWC. Thirdly and somewhat related, there is a risk that proliferation would create a ‘slippery slope’ towards the reintroduction of chemical weapons in armed conflict. If you consider law enforcement operations within the context of an armed conflict, particularly where such operations may be mixed with conduct of hostilities, or escalate from one to other, or the legal classification of the situation or operation is disputed, then you can see the dangers of arming forces with weapons designed to deliver highly toxic chemicals.

The two expert meetings organised by the ICRC explored the applicable international law in detail. In this respect it is important to reiterate that in armed conflict there is an absolute prohibition of the use of any toxic chemicals as weapons. This includes a prohibition on the use of riot control agents as a method of warfare.

Outside armed conflict, the ICRC’s assessment is that the applicable legal framework – including international human rights and drug control law – leaves little room, if any, for the use of toxic chemicals as weapons, other than the legitimate use of riot control agents. This reflects overwhelming State practice. In light of this and to avoid ambiguity, ICRC is calling on all States to reaffirm on a national level the approach of the use of ‘riot control agents only’, to the exclusion of “incapacitating chemical agents”, and to ensure that they have in place legislation to that effect. The ICRC is also calling on States to promote this approach at the international level, in particular next month at the 3<sup>rd</sup> Review Conference of the CWC.

I thank you for your attention.

---

**ANNEXE VII****RÉSULTATS DE L'ÉCHANGE DE VUES DU COMITÉ DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (CAHDI) SUR LA DEMANDE D'OCTROI DU STATUT D'OBSERVATEUR AUPRÈS DU CAHDI SOUMISE PAR LE BÉLARUS**

Par une lettre datée du 9 janvier 2013 et adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Ministre des Affaires étrangères de la République du Bélarus a formulé une demande visant à l'octroi du statut d'observateur auprès du CAHDI. Le 13 mars 2013, le Secrétaire Général a informé le Comité des Ministres de son intention de consulter le CAHDI à ce sujet. Lors de sa 45<sup>ème</sup> réunion, le CAHDI a tenu un échange de vues approfondi sur la demande d'octroi du statut d'observateur soumise par le Bélarus.

Les délégations exposent leurs points de vue sur l'octroi d'un tel statut à un Etat non membre du Conseil de l'Europe. Il est noté que le Bélarus a un statut d'observateur auprès de trois comités intergouvernementaux (CDCJ, CDDH et CDMSI). Le Comité rappelle la nature principalement technique/juridique de son mandat et note que l'octroi du statut d'observateur à un Etat non membre n'ayant pas le statut d'observateur au Conseil de l'Europe demeure une décision politique incombant au Comité des Ministres<sup>1</sup>.

A la lumière de son mandat, le CAHDI souligne que le Comité des Ministres est susceptible d'octroyer le statut d'observateur aux Etats qui sont engagés en faveur du règlement pacifique des différends, de la codification et du développement progressif du droit international, respectant leurs obligations conventionnelles ainsi que les principes de l'Etat de droit. Le CAHDI invite le Comité des Ministres à prendre en compte ces éléments lors de l'examen d'une demande d'octroi du statut d'observateur auprès du CAHDI émanant d'un Etat non membre du Conseil de l'Europe.

---

<sup>1</sup> En vertu de la *Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.*