

Intervention de M. Edwige BELLIARD,

Présidente du Comité des Conseillers juridiques
en droit international public (CAHDI)

**1145^{ème} réunion des Délégués des Ministres
Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**

Strasbourg, 13 juin 2012

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les délégués des Ministres des Affaires étrangères,

Je suis très honorée et très heureuse de venir devant vous, pour la deuxième fois, en tant que Présidente du Comité des Conseillers juridiques en droit international public. L'année qui vient de s'écouler a été extrêmement riche pour le CAHDI et je voudrais vous faire part des points les plus marquants de notre activité. Le CAHDI a tenu sa quarante-deuxième réunion les 22 et 23 septembre 2011 et sa quarante-troisième réunion les 29 et 30 mars 2012.

Mandat et priorités du CAHDI pour 2012-2013

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

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

Notre précédent mandat s'étant achevé le 31 décembre 2011, le CAHDI a adopté, lors de sa réunion de septembre, un projet de mandat qui a été approuvé par le Comité des Ministres lors de sa 1127^{ème} réunion.

Le mandat du CAHDI pour 2012-2013 reprend dans les grandes lignes celui qui avait été adopté pour la période précédente. Le seul changement notable apporté au précédent mandat a conduit à préciser que le CAHDI donne des avis à la

demande du Comité des Ministres ou, par son intermédiaire, à la demande d'autres Comités directeurs ou Comités *ad hoc*. Il nous a semblé utile de refléter dans notre mandat la pratique consistant à faire transiter ces demandes par le Comité des Ministres.

Lors de cette même réunion de septembre, le CAHDI a également eu un échange de vues sur ses priorités pour 2012-2013. Cela a été l'occasion pour le Comité de réaffirmer l'importance qu'il accorde aux demandes d'avis ou d'échanges de vues qui lui sont adressées.

Ce document sur les priorités, intégré au mandat sous l'intitulé « résultats attendus », met l'accent sur le rôle du CAHDI en tant qu'Observatoire européen des réserves aux traités internationaux et en tant que « gestionnaire » d'un certain nombre de bases de données sur les thèmes des immunités des Etats, de l'organisation des bureaux des conseillers juridiques des Ministères des affaires étrangères et de la mise en œuvre des sanctions.

Parmi les questions de droit international public systématiquement examinées par le CAHDI se trouvent notamment les travaux de la Commission du droit international et les développements récents des contentieux internationaux. Les priorités du CAHDI prévoient enfin la poursuite des contacts avec les juristes et services juridiques d'autres organes ou organisations internationales.

Depuis ma venue ici il y a un an, le CAHDI a eu l'occasion, lors de ces deux dernières réunions, de mettre en application les priorités qu'il s'est lui-même fixées et que vous avez, ce dont je vous remercie, approuvées.

Le CAHDI a en particulier formulé des observations sur l'avant-projet de rapport du Secrétaire général sur le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe

Comme vous le savez, les priorités du Secrétaire général pour 2011 incluaient, entre autres, la proposition d'analyser la pertinence des Conventions du Conseil de l'Europe. À cette fin, un exercice sur le passage en revue des Conventions a été approuvé par le Comité des Ministres et la principale proposition du Secrétaire Général était alors d'élaborer un Rapport complet à l'attention du Comité des Ministres d'ici la fin septembre 2011.

Le 5 septembre 2011, a été transmis au CAHDI l'avant-projet de Rapport du Secrétaire général sur le passage en revue des Conventions du Conseil de l'Europe sur lequel il nous était demandé d'avoir un échange de vues. Lors de la réunion du CAHDI de septembre dernier, l'ensemble des délégations s'étaient alors accordées sur l'importance des travaux ainsi menés par le Secrétariat

général. Saisi avec un préavis très court, le CAHDI est parvenu à formuler quelques observations générales mais il a indiqué avoir besoin de plus de temps pour rendre un avis éclairé sur l'avant-projet de rapport. Le résultat de nos discussions a été transmis au Secrétaire général qui a suggéré au Comité des Ministres, dans une communication en date du 28 septembre 2011, de donner au CAHDI le temps nécessaire pour préparer une analyse juridique détaillée de l'avant-projet.

Lors de notre quarante-troisième réunion, les 29 et 30 mars 2012, le CAHDI a eu un échange de vues substantiel sur l'avant-projet de rapport et a adopté des observations qui ont été transmises au Secrétaire général. Le Secrétariat général avait donc les commentaires du CAHDI pour finaliser le rapport que le Secrétaire général a présenté au Comité des Ministres le 16 mai dernier.

Dans ses observations, le CAHDI a souligné la vocation régionale du Conseil de l'Europe et l'importance de traiter en priorité la question de la participation aux conventions du Conseil de l'Europe des Etats membres plus que celle des Etats non-membres. Le Comité a relevé des contradictions dans la classification des conventions établie dans l'avant-projet de rapport et suggéré des modifications. Il a notamment favorisé l'utilisation de critères objectifs de classification, ainsi que le recours à une classification non exhaustive des conventions du Conseil de l'Europe étant donné les divergences de vues entre Etats membres sur diverses conventions. A ce stade, le rapport devrait se contenter de donner quelques exemples par catégorie sur lesquels il y a un consensus. S'agissant de la proposition de plan d'action, le CAHDI a encouragé une réflexion sur les coûts induits par certaines mesures proposées par l'avant-projet. Il a par ailleurs rappelé les compétences des Etats parties aux conventions, notamment s'agissant des dispositions spécifiques aux réserves, à la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi ou à la dénonciation d'une convention.

Demande d'avis sur l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme

Par lettre en date du 22 juin 2011, Mme Almut WITTLING-VOGEL, la Présidente du Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH) a adressé au CAHDI une demande d'avis sur l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la *Convention européenne des droits de l'Homme*. Plus particulièrement, le CDDH a interrogé le CAHDI sur la compatibilité, avec le droit international public et les droits nationaux des Etats membres, de l'adoption d'un Statut de la Cour, dans lequel seraient transférées certaines dispositions de la CEDH, et qui pourrait également comporter d'autres éléments qui ne se trouvent pas dans la Convention.

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

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

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

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

En l'état de la demande, les membres du CAHDI ont estimé ne pas pouvoir effectuer une analyse plus substantielle de la question générale posée par le CDDH. Cependant, le CAHDI s'est déclaré tout à fait disposé à rendre un avis plus précis si une demande, contenant notamment un projet de protocole, lui était transmise par l'intermédiaire du Comité des Ministres.

En octobre 2011, le Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme (DH-PS) a pris note de l'avis du CAHDI et considéré que ce dernier n'était pas *« concluant sur les questions spécifiques posées concernant les problèmes juridiques internationaux et nationaux éventuels »*. Il a souligné que cet avis avait permis de confirmer *« certains avis du DH-PS concernant la nature des dispositions qui pourraient être amendées par une procédure simplifiée [...] et que de telles dispositions devraient être clairement listées de façon exhaustive »*. Le Comité a enfin noté *« avec intérêt la volonté du CAHDI, le cas échéant, d'aborder ces questions à l'avenir, sur la base de modèles plus*

détaillés, et décidé d'examiner à un stade ultérieur le besoin éventuel de solliciter d'autres conseils ». Le Comité a finalement décidé de demander au CDDH d'approfondir cette question lors de sa prochaine réunion.

En décembre 2011, le CDDH a pris note de la complexité des problèmes de droit national en relation avec la mise en place d'une procédure simplifiée d'amendement. Il a chargé le DH-PS d'aborder les problèmes de droit national dans son rapport final, de présenter les options pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement et de prendre position sur la question de savoir s'il y a lieu de poursuivre les travaux sur cette question. En mai 2012, le DH-PS a préparé un « Projet de rapport final du CDDH » dans lequel il préconise la poursuite des travaux sur l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement. Ce projet sera discuté dans les prochains jours par le CDDH.

Le CAHDI n'a, pour l'instant, pas été saisi d'une nouvelle demande sur cette question. Mais, je le répète, nous sommes tout à fait disposés à nous y replonger lorsqu'un projet concret sera élaboré.

Relations avec d'autres organisations

Ainsi que je l'ai évoqué il y a quelques instants, la poursuite des contacts avec les juristes et services juridiques d'autres organes ou organisations internationales fait partie des priorités du CAHDI pour 2012-2013. L'année qui vient de s'écouler a été particulièrement riche et le Comité a reçu des intervenants extérieurs en provenance du Secrétariat général des Nations Unies, de la Commission du droit international des Nations Unies, de la Commission européenne et de l'Institut international de droit humanitaire de San Remo. Leurs interventions ont donné lieu à des échanges d'une très grande qualité sur des sujets du droit international d'intérêt pour le Comité.

M. Stephen MATHIAS, Sous-secrétaire général aux affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies, a évoqué devant le CAHDI la question de la « responsabilité de protéger ». Il a également fait part des développements récents s'agissant des juridictions pénales internationales et plus particulièrement la création du mécanisme résiduel des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Il a rappelé le rôle joué par l'Organisation dans la création de la Cour pénale internationale et le soutien apporté à cette juridiction. M. MATHIAS a également indiqué l'importance de recourir à des procédures équitables et transparentes dans le cadre des régimes de sanctions de l'ONU. Il a souligné la qualité du travail mené par Mme Kimberly PROST, Médiateur du Comité 1267 du Conseil de sécurité, que le CAHDI avait eu le privilège de recevoir lors de sa 41^{ème} réunion.

Mme Concepción ESCOBAR HERNANDEZ, membre de la Commission du droit international, a présenté les travaux de la soixante-troisième session de la CDI, qui s'est tenue à Genève du 26 avril au 3 juin puis du 4 juillet au 12 août 2011. L'année 2011 a marqué un grand tournant dans l'activité de la Commission puisqu'elle a achevé l'examen de trois sujets importants : les réserves aux traités, la responsabilité des organisations internationales et les effets des conflits armés sur les traités. La présentation de Mme ESCOBAR HERNANDEZ, sur l'état d'avancement des sujets inscrits à l'ordre du jour de la CDI et les nouveaux sujets inscrits dans son programme de travail à long terme, a été particulièrement appréciée par les délégations présentes au CAHDI étant donné que le rapport de la CDI a été ensuite examiné fin octobre lors de la semaine du droit international à New York.

Le CAHDI entretient en effet de très bonnes relations avec la Commission du droit international. Il ne se contente pas de suivre avec attention les travaux de cette dernière mais a établi un dialogue avec l'organe des Nations Unies chargé du développement progressif et de la codification du droit international. En effet, le CAHDI invite, chaque année, un membre de la Commission à intervenir lors de sa session de septembre et la CDI invite, également chaque année, le Président du CAHDI à intervenir lors de sa session annuelle. Ainsi, j'ai eu le plaisir de me rendre à Genève, en juillet dernier, pour présenter à la Commission les travaux du CAHDI et avoir un échange de vues enrichissant avec ses membres sur les sujets traités par la Commission d'intérêt pour le Comité et je m'y rendrai à nouveau en juillet prochain.

M. Luis ROMERO REQUENA, Directeur général du Service juridique de la Commission européenne, s'est, quant à lui, exprimé sur « l'ordre juridique de l'Union européenne et le droit international public ». Dans le contexte actuel des négociations relatives à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, son intervention a été en particulier consacrée aux effets de l'Union européenne sur les traités internationaux et au rôle joué par la Commission comme gardienne du Traité de l'Union.

Ces différentes présentations ont touché à des sujets d'actualité fréquemment évoqués au sein du CAHDI. Outre la qualité des interventions, les échanges de vues qui les ont suivis ont donné lieu à des discussions tout à fait intéressantes pour l'ensemble des participants.

Parmi les interventions, je tiens enfin à signaler celle de Maurizio MORENO, président de l'Institut international de droit humanitaire de San Remo, qui a présenté son Institut, organisation indépendante et non lucrative fondée en 1970, dont la tâche principale est la promotion du développement du droit international humanitaire, des droits de l'Homme et des disciplines qui s'y

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

Les enjeux à venir

J'entame à présent la dernière ligne droite de ma présidence qui s'achèvera le 31 décembre 2012. Le CAHDI tiendra, à Paris, sa quarante-quatrième réunion. Celle-ci sera suivie d'une Conférence.

Lors de sa 1138^{ème} réunion, le 28 mars 2012, le Comité des Ministres a communiqué au CDDH et au CAHDI la recommandation 1995 (2012) de l'Assemblée parlementaire « *pour information et commentaires éventuels d'ici le 30 juin 2012* ». Cette recommandation propose aux délégués d'engager « *un processus de préparation de la négociation, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'une convention européenne pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* ». Etant donné que la dernière réunion du CAHDI a eu lieu les 29 et 30 mars, il s'est avéré impossible d'avoir une discussion de fond sur cette demande dans des délais aussi restreints. L'échange de vues sur cette question a donc été reporté à notre quarante-quatrième réunion en septembre prochain.

Au nom du Comité que j'ai l'honneur de présider, je vous adresse mes remerciements pour la confiance que vous lui témoignez./.