

Strasbourg, 15 juillet 2015

CAHDI (2015) Inf 3
Français seulement

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

**Présentation de M. Paul Rietjens,
Président du Comité des Conseillers juridiques sur le droit
international public (CAHDI)**

à la 67^{ème} Session de la Commission du droit international

50^{ème} réunion
Strasbourg, 24-25 septembre 2015

Division du droit international public et du Bureau des Traités
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

**Présentation de M. Paul Rietjens,
Président du Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)**

à la 67ème Session de la Commission du droit international

Genève, 10 juillet 2015

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission du droit international,

C'est avec un grand honneur et beaucoup de plaisir que je me présente aujourd'hui devant vous, pour la première fois, pour vous faire part des principales réalisations et travaux futurs du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public du Conseil de l'Europe – le CAHDI – depuis votre rencontre l'année dernière avec mon prédécesseur, le Conseiller juridique des Pays-Bas, Mme Liesbeth Lijnzaad. Je suis honoré d'avoir été élu Président par mes collègues du CAHDI et de poursuivre les travaux menés avec un grand savoir-faire et beaucoup d'habileté par Mme Lijnzaad. C'est également un plaisir de travailler avec Mme Päivi Kaukoranta, le Conseiller juridique de la Finlande qui a été élue Vice-Présidente du CAHDI et qui est étroitement associée aux travaux de préparation des réunions et des activités du Comité.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais tout d'abord remercier la Commission du droit international au nom du CAHDI pour cette opportunité qui m'est offerte de vous faire part de nos travaux. Cette tradition est très appréciée par les membres du CAHDI et illustre l'intérêt que vous portez aux activités de ce Comité qui existe maintenant depuis plus de 24 ans.

En effet, créé à l'origine comme un sous-comité du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), il est devenu en 1991 un Comité à part entière, dépendant directement du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il fêtera donc les 24 et 25 septembre de cette année sa 50ème réunion et pour l'occasion, nous avons décidé d'organiser le 23 septembre une Conférence qui réunira tous les anciens Présidents et Vice-Présidents du CAHDI – j'en vois d'ailleurs certains ici dans la salle – et qui aura pour titre : « *La contribution du CAHDI au développement du droit international public : réalisations et futurs défis* ». L'objectif de cette Conférence est de mettre l'accent sur les principales contributions de ce Comité au développement du droit international public depuis sa création en 1991, ainsi que sur ses éventuelles contributions futures à la lumière des évolutions et des défis auxquels a dû faire face la communauté internationale au cours des 24 dernières années.

C'est justement en préparant cette Conférence que nous avons pu constater le travail considérable et varié effectué par le CAHDI pendant ces 24 années.

Comme vous le savez, le CAHDI est composé des Conseillers juridiques des Ministères des Affaires étrangères :

- des 47 Etats membres et 5 observateurs du Conseil de l'Europe – à savoir le Saint-Siège, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, le Japon et le Mexique ;
- des Etats observateurs auprès du CAHDI – à savoir l'Australie, le Belarus, Israël et la Nouvelle-Zélande ; ainsi que
- de représentants de nombreuses organisations internationales, parmi elles bien évidemment les Nations Unies.

Cette composition variée est une grande richesse et permet au CAHDI de mener à terme ses activités avec une vision globale et transversale qui tient compte des développements du droit international au-delà du Conseil de l'Europe. Le CAHDI est un forum de coordination, mais surtout aussi de discussion, de réflexion et de conseil. Ses réunions permettent à l'ensemble des participants de s'informer mutuellement sur des questions d'actualité et d'échanger des expériences et pratiques

nationales. Aussi bien le niveau de représentation des délégations, que leur engagement assurent une grande crédibilité à ses travaux.

Le CAHDI se réunit deux fois par an (en mars et en septembre), ce qui lui permet d'assurer un suivi régulier des questions traditionnellement inscrites à son ordre du jour très varié.

Permettez-moi aujourd'hui de me référer aux activités du CAHDI à 3 niveaux :

- tout d'abord, j'aimerais vous faire part de celles de nos activités qui contribuent au développement et à l'évolution du droit international d'une manière générale ;
- ensuite, je présenterai celles qui peuvent contribuer plus spécifiquement aux travaux menés au sein de la Commission du droit international ;
- et enfin, je mentionnerai celles qui peuvent avoir des conséquences pour d'autres entités des Nations Unies et d'autres organisations internationales, telles que l'Union européenne.

À présent, permettez-moi de vous faire part des activités récentes de ce Comité qui illustrent que la CAHDI a encore cette année œuvré à ces trois niveaux.

I. LA CONTRIBUTION DU CAHDI AU DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL

S'agissant dans un premier temps de l'apport du CAHDI au développement – ou plutôt à l'évolution – du droit international, sachez que ceci est notamment rendu possible par les discussions très poussées et pragmatiques que nous avons sur des questions d'actualité qui se posent très souvent au sein de nos ministères respectifs.

L'une de nos activités qui illustre ceci part d'un constat que nous avons tous fait: le constat selon lequel il existe en quelque sorte, depuis plusieurs années, un vide juridique s'agissant de l'immunité des biens culturels appartenant à un Etat et prêtés temporairement à l'étranger. En effet, il s'est avéré qu'à plusieurs reprises, des biens culturels prêtés appartenant à un Etat ont été saisis à la demande de créanciers privés afin d'exécuter des jugements. Un « vide juridique » n'est pas le bon terme, car il existe en effet la *Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens* de 2004 qui garantit cette immunité. Mais vous le savez, cette convention n'est pas encore entrée en vigueur. Face à ce problème qui se pose très souvent dans la pratique, une déclaration en reconnaissance de la nature coutumière des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies a donc été élaborée dans le cadre du CAHDI. Il s'agit d'un document juridique non contraignant qui exprime une compréhension commune de l'*opinio juris* reposant sur la règle fondamentale selon laquelle certains types de biens appartenant à un Etat – les biens culturels exposés – jouissent de l'immunité contre toute mesure de contrainte, telle que saisie, saisie-arrêt ou saisie-exécution. À ce jour, cette déclaration a été signée par les Ministres des Affaires étrangères de 11 Etats membres du Conseil de l'Europe¹ qui déclarent que les biens culturels d'un Etat prêtés temporairement à un autre Etat ne peuvent être soumis à aucune mesure de contrainte telle que la saisie, la saisie-arrêt ou la saisie-exécution. Au cours de nos réunions, plusieurs autres délégations ont exprimé le souhait de leur Etat de signer cette déclaration et nous espérons ainsi qu'une pratique – pour ne pas dire une coutume – se développe s'agissant de l'immunité de ces biens.

Une autre activité phare qui nous préoccupe maintenant depuis mars 2014 est le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe. En effet, comme Mme Lijnzaad vous en avait fait part l'année dernière, le CAHDI examine certaines conventions du Conseil de l'Europe touchant au droit international public en vue de déterminer leur impact et leur efficacité et d'identifier leurs éventuels problèmes de fonctionnement ou d'obstacles à leur ratification. Sur les 8 conventions que nous devons examiner, nous en avons déjà passé en revue 6. Par exemple, nous avons conclu s'agissant de la *Convention européenne sur les fonctions consulaires* (STE n° 61) qu'elle était d'une utilité pratique limitée et que la Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963) était mieux

¹ Par ordre de signature: République tchèque, Autriche, Lettonie, Slovaquie, Géorgie, Roumanie, Estonie, Albanie, Pays-Bas, France et Arménie.

conçue à cet égard. A l'inverse, s'agissant de la *Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires* (STE n° 63), nous avons estimé que cette convention était d'une grande utilité pratique dans la mesure où elle facilitait les relations interétatiques et nous avons donc encouragé les Etats qui ne l'ont pas encore fait à devenir Parties à cette convention. La dernière convention que nous avons examinée était la *Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre* (STE n° 82). Lors de l'examen de cette convention certaines délégations ont estimé qu'elle a été supplantée par le « Statut de Rome » (créant la CPI), ne voyant ainsi plus d'intérêt à encore la signer, alors que plusieurs autres délégations ont souligné que cette convention a gardé une valeur propre, étant donné qu'elle a comme but d'éviter que la répression des crimes les plus graves qu'elle vise, ne soit entravée par la prescription. Selon ces mêmes délégations elle pourrait constituer une preuve de l'existence d'une coutume internationale. Compte tenu des différents points de vue, la discussion se poursuivra lors de notre 50ème réunion en septembre 2015, pendant laquelle nous terminerons aussi notre cycle avec l'examen de la Convention européenne sur l'immunité des Etats (STE n° 74) et son protocole additionnel (STE n° 74A).

Un autre exemple d'activité qui contribue au développement du droit international est celui des discussions que nous avons eues en septembre dernier lors de notre 48ème réunion à La Haye aux Pays-Bas sur les « combattants terroristes étrangers ». Ces discussions avaient pour objectif de mettre en lumière et d'échanger nos points de vues sur les questions juridiques liées à ce phénomène, notamment celles relatives à la possibilité de priver de leur nationalité les personnes qui s'en vont dans un pays étranger pour rejoindre des groupes impliqués dans des conflits armés dans ces pays et devenir des « combattants terroristes étrangers ». Je me permettrai de m'arrêter un court instant sur ce débat et de vous faire part plus en détail des considérations que nous avons eues à ce sujet. Vous le savez, il existe la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie de 1961 ainsi que la Convention européenne sur la nationalité de 1997 – ces conventions prévoyant toutes deux des dispositions concernant la perte de la nationalité. En vertu de la Convention des Nations Unies, un Etat contractant ne peut priver une personne de sa nationalité si cette privation a pour effet de la rendre apatride. La Convention du Conseil de l'Europe poursuit le même objectif, mais introduit plusieurs exceptions notamment l'acquisition frauduleuse de la nationalité ou l'engagement volontaire dans des forces militaires étrangères. Bien que ces conventions ne couvrent pas le phénomène grandissant des « combattants terroristes étrangers », deux questions ont été discutées : d'une part, la question de savoir si ce phénomène pouvait être considéré comme couvert par ces conventions par le biais de déclarations ou de réserves et d'autre part, si ces conventions permettaient le retrait de la nationalité à ces « combattants terroristes étrangers ». S'agissant du retrait de nationalité, il est apparu que le retrait de la nationalité à des binationaux semblait être conforme au droit international, y compris les obligations découlant de la Convention des Nations Unies et de la Convention européenne. Par contre, des questions se posaient lorsque le retrait de la nationalité pouvait donner lieu à des situations d'apatridie. Une discussion s'est ainsi engagée au sein du CAHDI sur deux possibilités concernant directement le droit des traités de priver les « combattants terroristes étrangers » de leur nationalité :

- d'une part, la possibilité de dénoncer les deux conventions, de modifier la législation nationale et d'adhérer aux conventions en faisant une nouvelle déclaration et une nouvelle réserve ;
- d'autre part, la possibilité pour les Etats ayant formulé des réserves de faire une déclaration interprétative par laquelle l'Etat explique que les réserves faites à ces deux conventions visaient à sanctionner les ressortissants qui se livraient à des activités militaires à l'étranger en couvrant par là-même la question actuelle des « combattants militaires » qui rejoignent des groupes impliqués dans des conflits armés non internationaux.

Il en est ressorti des échanges qui ont suivi que la première possibilité – celle de dénoncer et d'adhérer à nouveau aux conventions en formulant une nouvelle réserve ou une nouvelle déclaration – était contraire au droit des traités et considérée comme une fraude à la loi. La seconde soulevait elle aussi des préoccupations car formuler une déclaration interprétative portant sur une réserve existante élargirait le champ des deux conventions aux « combattants terroristes étrangers » et serait

contraire à l'objet et au but des deux conventions si cela conduisait à l'apatridie des personnes concernées. A cet égard, les travaux de la Commission du droit international ont été évoqués et plus particulièrement le *Guide de la pratique sur les réserves aux traités* et son point relatif à l'« *Elargissement de la portée d'une réserve* » qui porte sur la pratique établie au sein du Conseil de l'Europe d'interdire les modifications qui élargissent la portée des réserves.

Je pense que cet échange constitue un très bel exemple pour passer à ma deuxième partie relative aux relations entre le CAHDI et la Commission du droit international et sur nos possibilités de travailler mutuellement ensemble pour le développement et la codification du droit international.

II. LA CONTRIBUTION DU CAHDI AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

Comme vous le savez, les travaux de la Commission du droit international sont inscrits à l'ordre du jour de nos réunions de septembre et font l'objet de discussions enrichissantes pour l'ensemble des participants. D'ailleurs, nous avons le privilège d'entendre l'un d'entre vous pour un échange de vues sur vos activités en cours et l'année qui vient de s'écouler n'a pas fait exception.

En septembre dernier, nous avons ainsi pu entendre Mme Marie Jacobsson et nous la remercions encore une fois pour son exposé très intéressant. Sa présentation des récentes activités de la CDI a été suivie d'une session de questions et réponses pendant laquelle différentes observations pratiques ont été faites. A ce sujet je tiens spécialement à signaler que plusieurs délégations ont souligné l'importance du dialogue entre le CAHDI et la CDI, considéré comme utile pour la préparation de déclarations devant la Sixième Commission de l'AGNU lors du débat sur votre rapport. Réagissant à la remarque qu'un certain nombre d'États rencontrent des difficultés pour répondre aux nombreuses questions soulevées par votre Commission, Mme Jacobsson a mis précisément en exergue l'utilité du débat devant la Sixième Commission, pendant lequel les États peuvent privilégier dans leurs interventions leur réponse aux questions les plus importantes pour eux, sans soumettre de commentaires sur chaque sujet.

Cette année en septembre, ce sera vous, M. le Président, que nous aurons l'honneur d'accueillir et je peux vous assurer que le CAHDI se félicite déjà de cet échange qui je le sais sera très apprécié par l'ensemble de ses membres.

Par ailleurs, comme vous avez pu le constater s'agissant du débat sur les combattants terroristes étrangers, nous suivons de près vos travaux et essayons, dans la mesure du possible, de contribuer à ceux-ci, que ce soit par le biais de discussions récurrentes sur des thèmes spécifiques ou par la biais de conférences pouvant être d'un intérêt pour vos travaux.

Parmi les thèmes récurrents inscrits à l'ordre du jour du Comité, « L'immunité des Etats et des organisations internationales » et « Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités et déclarations interprétatives concernant les traités internationaux » font l'objet de longues discussions au cours desquelles les travaux de la CDI sont fréquemment évoqués.

S'agissant des réserves et déclarations interprétatives aux traités internationaux, le CAHDI, en tant qu'*Observatoire européen [des réserves aux traités internationaux]*, analyse à chaque réunion une liste de réserves et/ou déclarations susceptibles de faire l'objet d'objections. Nous participons ainsi activement à ce que le Professeur Alain Pellet a nommé le « dialogue réservataire ». Le Guide de la pratique et les commentaires afférents aux directives sont une mine d'information relative à la pratique des Etats dans ce domaine très complexe.

Pour ce qui est de la question des immunités, bien que notre base de données porte essentiellement sur les immunités des Etats et des organisations internationales, la question de l'immunité des représentants de l'Etat est de plus en plus fréquemment abordée. Par ailleurs, vous vous rappellerez certainement qu'à cet égard, nous avons tenu en mars 2014 un séminaire sur « *L'immunité ratione*

materiae des représentants de l'Etat de la juridiction pénale étrangère » avec la participation de Mme Concepción Escobar Hernández, votre Rapporteuse spéciale sur ce sujet.

Dans cette même lignée et dans un effort continu de soutenir vos travaux et par conséquent de contribuer au développement et à la codification du droit international, vous n'êtes pas sans savoir qu'en septembre 2012, nous avons tenu une Conférence sur « *Le juge et la coutume internationale* » à laquelle mon prédécesseur, Mme Lijnzaad, a déjà fait référence lors de son intervention devant votre Commission en juillet 2013. À l'occasion de cette Conférence, plusieurs juges d'instances nationales et internationales ont présenté leurs vues sur ce thème. Cette Conférence et la publication des actes qui a suivi ont été un tel succès que nous avons décidé « d'étendre » cette publication – si on peut le dire ainsi – en demandant des contributions supplémentaires d'éminents juges des plus hautes juridictions nationales et internationales. C'est donc avec plaisir que je vous informe qu'un contrat a été conclu avec la prestigieuse maison d'édition « Martinus Nijhoff Publishers » et qu'un livre sur ce sujet devrait être disponible pour notre 50ème réunion en septembre. Nous espérons bien évidemment que cette publication pourra soutenir vos travaux en cours sur la formation et l'identification du droit international coutumier.

Dans cet esprit de contribution aux travaux d'organisations qui œuvrent pour le développement du droit international, laissez-moi terminer ma présentation par vous exposer quelques autres activités entreprises par le CAHDI dans cette optique depuis votre rencontre l'année dernière avec mon prédécesseur.

III. LA CONTRIBUTION DU CAHDI AUX TRAVAUX DANS D'AUTRES FORA

La dimension extérieure du CAHDI – si on peut le dire ainsi – s'illustre tout d'abord par sa composition. En effet, les conseillers juridiques des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe représentés au sein du CAHDI se retrouvent dans plusieurs autres fora, et notamment certains d'entre eux à l'Union européenne et tous aux Nations Unies. Ceci nous permet d'avoir une cohérence juridique sur certaines questions mais également de favoriser les échanges juridiques au sein de ces différentes organisations. Le CAHDI a un rôle très important à jouer dans ce processus d'échanges dans la mesure où il constitue un laboratoire d'idées primordial pour le développement du droit international.

A cet égard, je pense aux discussions très intéressantes que nous avons en ce moment sur la question du règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie. En effet, nous avons estimé nécessaire d'en discuter car l'immunité des organisations internationales empêche très souvent les individus victimes d'un préjudice causé par la conduite d'une organisation internationale de faire aboutir une demande en réparation devant un tribunal national. Cette immunité a, ces dernières années, été de plus en plus souvent remise en cause en se basant sur l'allégation selon laquelle le maintien de l'immunité est incompatible avec le droit d'accès à un tribunal. Ce thème dépasse évidemment le cadre régional du Conseil de l'Europe mais il est très difficile, à ce stade, d'en discuter à un niveau plus « universel ».

Un autre exemple est celui de la Conférence que nous avons tenu en septembre dernier à La Haye sur « Les aspects juridiques du rôle de l'Etat hôte d'organisations internationales », un sujet hautement d'actualité qui préoccupe plusieurs organisations internationales ainsi que les Etats qui accueillent ces organisations mais dont les questions restent souvent sans réponses, par exemple celles concernant les privilèges et immunités des organisations internationales et de son personnel. Cette conférence a été l'occasion d'en discuter plus en détail afin de fournir certaines orientations aux Etats qui accueillent une ou plusieurs organisations internationales, par exemple concernant les lois internes régissant de manière spécifique les statuts juridiques des organisations internationales ainsi que l'application du droit national.

Enfin, vous n'êtes peut-être pas sans savoir que le CAHDI s'est penché à de nombreuses reprises sur la question de la relation entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Encore cette année, nous avons adopté un avis à la demande du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une

recommandation de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation intitulée « *La mise en œuvre du Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne* » et qui touche à la question de la possibilité pour l'Union européenne d'adhérer à des conventions du Conseil de l'Europe. À cet égard, le CAHDI a souligné que l'Union européenne était déjà partie à dix conventions du Conseil de l'Europe et qu'elle en avait signé mais pas encore ratifié quatre autres. Par ailleurs, le CAHDI a noté que l'UE pouvait devenir partie à vingt-trois conventions supplémentaires et être invitée à adhérer à douze autres conventions après leur entrée en vigueur.

Mais bien évidemment, la question qui reste capitale autant pour le Conseil de l'Europe que pour l'Union européenne est celle de l'adhésion de l'Union européenne à la *Convention européenne des droits de l'homme*. A cet égard, vous connaissez sans doute tous l'avis 2/13 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 18 décembre 2014 dans lequel la Cour indique que l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas compatible avec certaines dispositions du droit communautaire. Le CAHDI s'est accordé à ne pas le commenter pour l'instant afin de ne pas empiéter sur les négociations en cours entre les Etats membres de l'Union européenne et les institutions européennes. Nous avons en effet décidé d'attendre les conclusions de ce processus de réflexion mené au sein de l'Union européenne visant à identifier et à définir les prochaines mesures à prendre et, le cas échéant, de revenir sur ce point en temps utile.

Par ailleurs, nous continuerons encore cette année à échanger, débattre, proposer des solutions à des problématiques contemporaines, tout en coopérant activement avec les autres acteurs de la société internationale. Car la coopération est la clef en droit international, comme le témoignent les échanges très fructueux que nous avons eus l'année passée avec Mme Marie Jacobsson de votre Commission ou plus récemment en mars 2015 avec Mme Kimberly Prost, Médiateur du Comité des sanctions contre Al-Qaida du Conseil de sécurité des Nations Unies.

IV. CONCLUSION

Comme vous pouvez le constater, le CAHDI constitue un forum dans lequel les débats sont dynamiques et poussés entre les Etats membres, les Etats non membres et les organisations internationales sur des questions contemporaines de droit international variées. Les discussions sont fructueuses et contribuent au développement de la pensée juridique et ainsi qu'à une meilleure compréhension des différentes vues et interprétations du droit.

L'intérêt que porte le CAHDI pour les travaux de la CDI ne pourra que se confirmer à l'avenir compte tenu des travaux que vous menez, sur des sujets qui peuvent être d'un intérêt tout particulier pour notre Comité. Ainsi, nous attendons avec impatience la poursuite de l'examen de la question de l'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'Etat ainsi que celle relative à la détermination du droit international coutumier.

La collaboration entre le CAHDI et la CDI a encore de beaux jours devant elle. Ces différents échanges sont très précieux pour le Comité que j'ai l'honneur de présider.

Au nom du CAHDI, je vous adresse donc mes sincères remerciements pour cette opportunité que vous m'avez accordée de pouvoir vous présenter nos récents travaux et d'en débattre à présent avec vous. Suivant l'exemple de mes prédécesseurs, je ne peux qu'encourager la poursuite de la collaboration privilégiée que nous avons avec votre Commission et vous réaffirmer l'engagement de celles et ceux qui participent aux travaux du CAHDI, à promouvoir le rôle du droit international public dans les relations internationales.