

Strasbourg, 15 juin 2016

CAHDI (2016) Inf 7

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



Présentation de M. Paul Rietjens,
Président du CAHDI,
lors de la 1260ème réunion des Délégués des Ministres
le 15 juin 2016

52^{ème} réunion
Bruxelles (Belgique), 15-16 septembre 2016



Division du droit international public et du Bureau des Traités
Direction du Conseil Juridique et du droit international public, DLAPIL

cahdi@coe.int - www.coe.int/cahdi

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Délégués des Ministres,

Je suis ravi de me présenter aujourd'hui devant vous pour la seconde fois afin de vous présenter les dernières activités, les principales réalisations et les travaux futurs du Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public – le CAHDI – que j'ai l'honneur de présider encore cette année, suite à ma réélection fin 2015. Ce sera malheureusement ma dernière année en tant que Président car comme vous le savez, le mandat de Président ne peut excéder 2 ans. Mon mandat se terminera à la fin de cette année suite à la 52ème réunion du Comité que nous organiserons les 15 et 16 septembre à Bruxelles dans le Palais Egmont et qui sera ouverte par le Vice Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes de la Belgique, M. Didier Reynders.

J'en profite donc pour vous remercier une dernière fois, au nom du CAHDI, pour l'opportunité que vous m'offrez de vous faire part de nos travaux. Cette tradition illustre l'intérêt que vous portez aux activités de ce Comité qui – depuis sa création il y a plus de 25 ans – a toujours œuvré en faveur du développement du droit international public.

L'année dernière, je vous ai informé que nous allions organiser une Conférence pour fêter la 50ème réunion du CAHDI. Cette Conférence intitulée « La contribution du CAHDI au développement du droit international public : réalisations et futurs défis » s'est tenue le 23 septembre 2015, à la veille de la 50ème réunion du CAHDI. Aujourd'hui, je souhaiterais vous faire part de la réussite de cette Conférence et de ses excellents résultats. En effet, il ne s'agissait pas que d'une conférence commémorative de plus parmi tant d'autres. Il s'agissait de dresser un état des lieux des nombreuses contributions que le CAHDI a apportées au développement du droit international depuis sa création en 1991. Tous les anciens Présidents et Vice-présidents, à l'exception de deux, ont répondu présents. Et c'est en tenant compte de l'incroyable bagage du CAHDI de ces 25 dernières années que ces conférenciers de la plus haute importance, parmi eux notamment l'ancien Président de la Cour internationale de justice, deux anciens Conseillers juridiques des Nations Unies ou encore plusieurs membres actuels de la Commission du droit international, nous ont fait des propositions pour les travaux futurs du CAHDI. A cet égard, je peux notamment citer une proposition très intéressante, consistant à relancer, dans le cadre du règlement pacifique des différends, l'examen des listes d'arbitres et de conciliateurs conformément à votre recommandation de 2008¹. Compte tenu du succès de cette Conférence et de l'importance pour les travaux futurs de notre Comité, je suis ravi de vous informer qu'un contrat a été conclu avec la prestigieuse maison d'édition « Brill Nijhoff Publishers » et qu'une publication des Actes de cet événement devrait être disponible pour notre 52ème réunion en septembre.

Passons à présent aux travaux à proprement parler du CAHDI. Depuis notre dernière rencontre le 1er juillet 2015, ces travaux n'ont cessé de se développer et notre agenda s'étoffe de réunion en réunion. Comme vous le savez, le CAHDI est composé des Conseillers juridiques des Ministères des Affaires étrangères des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe et des Conseillers juridiques 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. Il joue donc un rôle important à deux niveaux :

- tout d'abord au sein du Conseil de l'Europe ;
- et ensuite, vers l'extérieur du Conseil de l'Europe et en tant qu'instance de liaison entre les Etats et/ou les différentes organisations internationales.

À présent, je souhaiterais vous faire part des récentes activités de ce Comité qui illustrent que le CAHDI a encore cette année œuvré à ces deux niveaux.

¹ *Recommandation CM/Rec(2008)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la désignation d'arbitres et conciliateurs internationaux.*

I. LA CONTRIBUTION DU CAHDI AUX TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE

Tout d'abord, s'agissant de l'apport du CAHDI aux travaux entrepris au sein du Conseil de l'Europe, il est important de rappeler l'un des atouts majeurs de ce Comité, à savoir le fait qu'il puisse se focaliser de manière pragmatique et productive sur des questions qui ne peuvent pas être abordées de la même manière au sein d'autres organisations internationales. En effet, le droit international est par définition universel et non pas seulement européen, mais vous le savez tous, aborder des sujets à 193 n'est pas aussi aisé qu'à « 47 plus » (c'est-à-dire en comptant les observateurs). Et c'est indéniablement la force du Conseil de l'Europe que le CAHDI cherche à développer et promouvoir.

C'est donc avec entrain et motivation que nous pouvons remplir l'une de nos missions principales, à savoir agir en tant que « conseillers juridiques » de votre Comité, le Comité des Ministres. Nous l'avons fait à deux reprises au cours de ces derniers 12 mois, en adoptant deux avis.

Le premier avis a été adopté lors de notre 50ème réunion et portait sur la Recommandation 2060 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée « Drones et exécutions ciblées : la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et du droit international ». Vous le savez mieux que moi, il s'agit d'une question tout aussi politique que juridique, et au sujet de laquelle des points de vue différents ont déjà été exprimés par la communauté internationale, aussi bien en relation avec le droit des conflits armés qu'en relation avec les droits de l'homme. Le CAHDI a donc considéré que tout examen ultérieur de cette question au sein du Conseil de l'Europe devait tenir compte des travaux de l'ONU et du CICR à ce sujet. Dans ce contexte il a souligné qu'il était disposé à examiner les questions soulevées de façon plus approfondie et à maintenir le sujet à son ordre du jour, mais il a aussi estimé que la proposition de l'Assemblée parlementaire d'élaborer des lignes directrices n'était pas la meilleure façon de procéder.

Le deuxième avis a été adopté récemment en mars et portait également sur une recommandation de l'Assemblée parlementaire, à savoir la Recommandation 2083 (2016) sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires ». Sur ce sujet, nous avons rappelés les textes juridiques existant au sein de l'Organisation, les décisions qui ont déjà été prises par vous et nous avons consulté la Commission du droit international. Mais encore une fois, nous avons constaté qu'il s'agissait là d'une question très politique. De plus, le CAHDI a considéré que la responsabilité d'imposer des mesures restrictives à des individus donnés, qu'ils soient parlementaires étrangers ou pas, incombe aux États ou aux organisations internationales qui les ont adoptées. En effet, plusieurs textes juridiques contraignants existent déjà sur la question et il appartient aux États et aux organisations concernés de les respecter. Le CAHDI a considéré au final que la proposition de l'Assemblée concernant la possibilité pour le CAHDI de réaliser une étude de faisabilité « sur l'opportunité de créer un statut international des parlementaires et des droits et obligations susceptibles d'y être attachés », l'obligerait à s'aventurer dans un domaine relevant en grande partie de la souveraineté nationale. Cela irait au-delà de son mandat et ne relèverait donc pas de sa compétence.

Un autre thème du Conseil de l'Europe qui nous préoccupe maintenant depuis mars 2014 est le passage en revue des conventions de l'Organisation. Nous avons accompli cette année notre mandat en examinant l'ensemble des conventions et protocoles placés sous notre responsabilité²

² Les 8 conventions/protocoles examinées étaient : la *Convention européenne pour le règlement pacifique des différends (STE n° 23)*, la *Convention européenne sur les fonctions consulaires (STE n° 61)*, le *Protocole à la Convention européenne sur les fonctions consulaires relatif à la protection des réfugiés (STE n° 61A)*, le *Protocole à la Convention européenne sur les fonctions consulaires relatif aux fonctions consulaires en matière d'aviation civile (STE n° 61B)*, la *Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires (STE n° 63)*, la *Convention européenne sur l'immunité des Etats (STE n° 74)*, le *Protocole additionnel à la Convention européenne sur l'immunité des Etats (STE n° 74A)* et la *Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STE n° 82)*.

conformément à votre décision de mars 2013. Je ne vais pas développer davantage cette question car nos principales observations ont déjà été examinées le 31 mai par le GR-J³ et dont vous avez pris note ce matin sur la base du document CM(2016)56. J'aimerais toutefois souligner quelques points que le CAHDI a estimés importants.

Tout d'abord, le CAHDI a estimé que certaines conventions mériteraient d'être davantage promues, par exemple la Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires (STE n° 63). Cette convention s'avère en effet être d'une grande utilité pratique et facilite les relations interétatiques. D'autres conventions, comme la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STE n° 82), pourraient quant à elles constituer la preuve d'une coutume internationale et revêtent donc une valeur et un intérêt propres. Toutefois, le CAHDI a aussi constaté que certaines conventions seraient tombées en désuétude, comme la Convention européenne sur les fonctions consulaires (STE n° 61).

Il est néanmoins très important de souligner un point à cet égard : nous avons examiné l'impact et l'efficacité de ces conventions ainsi que leur mise en œuvre, mais nous ne nous sommes aucunement prononcé sur leur éventuel extinction, dénonciation ou retrait tout simplement parce que ce droit ne nous appartient pas. En effet, aucun comité ne peut décider si une convention doit être terminée. Ce sont les Parties aux conventions qui sont, comme on l'a appelé, les « maîtres » de ces conventions et c'est donc aux Parties qu'il revient de se prononcer. J'oserais même dire que si une convention est qualifiée d'obsolète, conseiller de la dénoncer en masse poserait beaucoup de problèmes d'un point de vue technico-juridique et cela non seulement pour le dépositaire.

Directement lié à cette question et comme nous l'avons déjà fait par le passé, le CAHDI est à l'heure actuelle en train d'examiner un « Projet de modèle de clauses finales pour les conventions, protocoles additionnels et protocoles d'amendement conclus au sein du Conseil de l'Europe ». En effet, le besoin s'est fait ressentir de mettre à jour les clauses modèles adoptées en 1980 afin de refléter les développements survenus au sein du Conseil de l'Europe ainsi que dans la société internationale depuis cette date.

Pour finir cette partie sur la contribution du CAHDI aux travaux du Conseil de l'Europe, permettez-moi de m'arrêter un court instant sur l'une des activités phare du CAHDI, à savoir l'examen des réserves et déclarations susceptibles d'objection, en sa capacité d'Observatoire européen des réserves aux traités internationaux. Vous le savez, ce modèle est reconnu tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Conseil de l'Europe dans la mesure où le CAHDI examine aussi bien les réserves et déclarations faites aux conventions du Conseil de l'Europe que celles faites aux conventions des Nations Unies. Cette fonction que le CAHDI exerce maintenant depuis plus de 16 ans a prouvé son efficacité puisque d'une part, cet exercice aide les Etats, que ce soit ceux à l'intérieur comme ceux à l'extérieur de notre Organisation, à se positionner vis-à-vis d'une réserve problématique et à agir en conséquence et d'autre part, contribue au retrait de certaines réserves problématiques. Sur ce dernier point, j'aimerais toutefois attirer votre attention sur une tendance qui est en train de renaître et que nous estimons très problématique. Il s'agit du cas où un Etat subordonne l'application des dispositions d'une convention à son droit interne. Ceci est interdit par le droit international car comme vous pouvez vous en douter, cela crée une insécurité juridique lors de la mise en œuvre du traité en question par les parties. En effet, c'est une pratique que nous voyons renaître, et cela nous inquiète.

Je pense que cette activité constitue un bel exemple pour passer à ma deuxième partie relative à l'apport du CAHDI au-delà des frontières du Conseil de l'Europe et comment, par le biais de ses activités, le CAHDI participe au rayonnement du Conseil de l'Europe au-delà de notre continent.

³ Le Groupe des Rapporteur du Comité des Ministres sur la coopération juridique.

II. L'APPORT DU CAHDI AU-DELÀ DES FRONTIÈRES DU CONSEIL DE L'EUROPE ET EN TANT QU'INSTANCE DE LIAISON AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La dimension extérieure du CAHDI s'illustre tout d'abord par le fait que 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.

À cet égard, je pense tout particulièrement à la « Déclaration sur les immunités juridictionnelles des biens culturels appartenant à un Etat » élaborée dans le cadre du CAHDI et qui a fait de ce Comité un « précurseur » sur cette question. En effet, en signant cette déclaration, un Etat reconnaît la nature coutumière des dispositions pertinentes liées à cette question de la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens (2004) qui comme vous le savez, n'est toujours pas entrée en vigueur. Le CAHDI est donc au centre du développement du droit international, et dans ce cas précis il est même l'acteur principal, l'instigateur, si je peux le dire ainsi, du droit coutumier relatif à cette question et nous ne pouvons que nous en féliciter. À ce jour, la Déclaration a été signée par 16 Ministres des Affaires étrangères dont le dernier Mr Sergei Viktorovich LAVROV, Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie.

En second lieu, je pense également 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. 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 ». Et c'est notamment là que se trouve un des intérêts du CAHDI : être précurseur.

Enfin, vous n'êtes pas sans savoir que le CAHDI dispose de bases de données qui cette année ont pu être développées. À cet égard, je remercie chaleureusement, au nom du CAHDI, les Pays-Bas et l'Allemagne, qui ont rendu ce projet possible en y contribuant financièrement. Vous avez participé au rayonnement du Conseil de l'Europe au-delà de ses frontières car ces bases de données sont primordiales pour le développement du droit international. Il y a celle sur les immunités des Etats et des organisations internationales qui permettent à d'autres Etats, à des organisations, à des académiques, à un public au sens plus large, de connaître la législation ou la jurisprudence des Etats du Conseil de l'Europe sur ce thème au cœur du droit international public. Il y a aussi celle sur la mise en œuvre des sanctions des Nations Unies et le respect des droits de l'homme, un thème qui malheureusement aujourd'hui est en première page de l'actualité compte tenu des récentes attaques terroristes partout dans le monde. Nous vivons dans un monde où nous devons légiférer sur la question du terrorisme mais également respecter un équilibre Etat de droit/droits de l'homme. Et c'est justement sur cette question que le CAHDI, le Conseil de l'Europe, a un rôle à jouer en diffusant, par le biais de cette base de données toute information utile sur la question. Enfin, il y a la base de données sur l'organisation et les fonctions du Bureau du Conseiller juridique du Ministère des Affaires étrangères, base de données d'une grande utilité pratique pour nous les conseillers juridiques notamment lorsqu'une réforme est en cours sur la question dans notre pays. La base de données permet de connaître les bonnes pratiques des autres Etats et éventuellement de les transposer chez nous.

Voilà de très beaux exemples de la valeur ajoutée du CAHDI qui place le Conseil de l'Europe dans une position de catalyseur pour certaines questions.

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 eu l'année passée avec M. Narinder Singh, Président de

la Commission du droit international des Nations Unies ou cette année en mars avec Mme Silvia Fernández de Gurmendi, Présidente de la Cour pénale internationale ou encore Mme Catherine Marchi-Uhel, Médiatrice du Comité des sanctions contre l'EIL (Daesh) et Al-Qaida du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Pour notre réunion de septembre, nous aurons d'ailleurs le plaisir d'accueillir M. Miguel de Serpa Soares, Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller juridique des Nations Unies.

III. DÉFIS FUTURS

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. Pour le futur, nous nous efforcerons de trouver des solutions juridiques pragmatiques aux problèmes posés à tous les Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe et notamment s'agissant de :

- la question du règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie ;
- la question de l'immunité des missions spéciales ;
- la question de la procédure par laquelle les actes introductifs d'instance sont transmis et portés à la connaissance de l'Etat étranger concerné.

Sur ces deux dernières questions, nos travaux ont beaucoup avancé au cours de la dernière année et nous essayerons donc de compiler dans deux publications respectives, la considérable information dont nous disposons. Concernant le premier sujet, nous sommes en train de l'examiner de très près car l'immunité absolue des organisations internationales est de plus en plus mise en cause lorsque les activités de celles-ci entraînent des dommages à des particuliers.

Vous vous doutez bien que pour faire tout cela – je tiens à préciser ici que je n'ai énuméré qu'environ un quart de tout ce que nous faisons – il est nécessaire d'avoir un budget approprié ainsi qu'un Secrétariat conséquent. S'agissant du budget, malgré le fait que les moyens financiers qui nous ont été attribués soient assez réduits, nous sommes conscients des restrictions budgétaires imposées partout en Europe et je ne vous demanderai donc pas de nous l'augmenter, sachant par ailleurs qu'il a été adopté fin 2015. S'agissant en revanche du Secrétariat, j'aimerais souligner qu'il est important d'avoir un Secrétariat stable et spécialisé, avec un personnel prévu dans le budget ordinaire et non pas soumis aux aléas des contributions volontaires. Le Secrétariat doit être permanent car le CAHDI existe maintenant depuis plus de 25 ans et je pense qu'il va le rester, à moins que vous n'en décidiez autrement bien évidemment ! Jusqu'à 2011, le CAHDI avait un personnel permanent inclus dans le budget ordinaire de l'Organisation, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Je regrette cela profondément, non seulement en vue de la préparation de notre prochaine réunion à Bruxelles, mais aussi à la lumière du travail qui nous attend sous la prochaine présidence.

Voilà, je ne vais pas m'attarder davantage sur cette question mais j'espère seulement que cette situation est temporaire. Au nom du Comité que j'ai l'honneur de présider, je vous adresse mes remerciements pour la confiance que vous lui témoignez.