



Strasbourg, 28 septembre 2023

CAHDI (2023) 14

COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

(CAHDI)

Rapport de réunion

64^e réunion

23-24 mars 2023

Strasbourg, France (réunion hybride)

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

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

INTRODUCTION	2
1.1. Ouverture de la réunion par M. Helmut TICHY, Président du CAHDI	2
1.2. Adoption de l'ordre du jour	2
1.3. Adoption du rapport de la 63e réunion	2
1.4. Informations communiquées par le Secrétariat du Conseil de l'Europe	2
2. DÉCISIONS DU COMITÉ DES MINISTRES PERTINENTES POUR LES ACTIVITÉS DU CAHDI ET DEMANDES D'AVIS ADRESSÉES AU CAHDI	3
2.1. Avis du CAHDI sur la participation de la Fédération de Russie et du Bélarus au Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211 "Convention Médicrime")	3
2.2. Autres décisions du Comité des Ministres pertinentes pour les activités du CAHDI	5
3. BASES DE DONNÉES DU CAHDI ET QUESTIONNAIRES	6
4. IMMUNITÉS DES ÉTATS ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES.....	6
5. LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, AFFAIRES DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES QUESTIONS SUR LES DROITS DE L'HOMME IMPLIQUANT LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC	8
5.1. Adhésion de l'UE à la CEDH - aspects de droit international	8
5.2. Affaires devant la Cour européenne des droits de l'homme impliquant des questions de droit international public	10
5.3. Mesures nationales d'application des sanctions des Nations Unies et respect des droits de l'homme	10
6. DROIT DES TRAITÉS.....	10
6.1. Échanges de vues sur des sujets d'actualité liés au droit des traités	10
6.2. Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités et déclarations interprétatives concernant les traités internationaux : Observatoire européen des réserves aux traités internationaux	16
7. QUESTIONS ACTUELLES DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC	18
7.1. Questions d'actualité relatives au droit international public	18
7.2. Règlement pacifique des différends.....	19
7.3. Les travaux de la Commission du droit international	19
7.4. Examen des questions courantes concernant le droit international humanitaire	21
7.5. Développements concernant la Cour pénale internationale (CPI) et les autres tribunaux pénaux internationaux.....	26
7.6. L'utilisation des nouvelles technologies et le droit international.....	26
8. AUTRE	30
8.1. Lieu, date et ordre du jour de la 65e réunion du CAHDI.....	30
8.2. Questions diverses.....	30
8.3. Adoption du Rapport abrégé et clôture de la 64e réunion	30
ANNEXES	31
ANNEXE I – Liste des participants	32
ANNEXE II - ORDRE DU JOUR	43
ANNEXE III - PROF. ANDREAS ZIMMERMANN.....	44
ANNEXE IV - PROF. AUREL SARI.....	48

INTRODUCTION

1.1. Ouverture de la réunion par M. Helmut TICHY, Président du CAHDI

1. Le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) tient sa 64^{ème} réunion à Strasbourg (France) les 23 et 24 mars 2023, sous la présidence de M. Helmut TICHY (Autriche). La réunion se tient en format hybride. La liste des participants figure à l'**annexe I** du présent rapport.
2. Le président exprime son grand plaisir de présider une réunion du CAHDI pour la première fois et remercie toutes les délégations pour son élection. Il se réjouit de travailler avec la nouvelle vice-présidente du CAHDI, Mme Kerli VESKI (Estonie), pour promouvoir les activités du CAHDI et sa contribution au droit international, tant au sein qu'à l'extérieur du Conseil de l'Europe.

1.2. Adoption de l'ordre du jour

3. Le CAHDI a adopté son ordre du jour tel qu'il figure à l'**annexe II** du présent rapport.

1.3. Adoption du rapport de la 63^e réunion

4. Le CAHDI adopte le rapport de sa 63^{ème} réunion (document CAHDI (2022) 19), tenue les 22 et 23 septembre 2022 à Bucarest (Roumanie), avec les amendements proposés et charge le Secrétariat de le publier sur le site web du Comité.
5. Le représentant turc fait part de son indignation et de sa protestation quant à la manière dont la déclaration de son prédécesseur a été consignée dans le rapport de la 63^e réunion du CAHDI. Il est surpris de voir que les déclarations factuelles de l'Ambassadeur KAPUCU (paragraphe 41 du document CAHDI (2022) 19) sont consignées dans le rapport avec l'ajout de qualificatifs négatifs visant à faire croire qu'il s'agit de simples affirmations et allégations. Le représentant turc déclare que cela est inacceptable et aurait pu être évité en renonçant à l'ajout de ces qualificatifs et en enregistrant ces déclarations sous la responsabilité de l'Ambassadeur. Il déclare qu'il souhaiterait que le rapport de la 64^e réunion du CAHDI reflète la protestation qu'il exprime à cet égard et réaffirme que son pays ne consentait pas à la levée de la confidentialité du questionnaire et des réponses sur la question de l'immunité des biens culturels prêtés appartenant à un État. Le président l'assure que ses remarques seront dûment reflétées dans le rapport de la réunion.

1.4. Informations communiquées par le Secrétariat du Conseil de l'Europe

- ***Communication de M. Jörg POLAKIEWICZ, Directeur du Conseil Juridique et du Droit international public***
6. M. Jörg POLAKIEWICZ, Directeur du conseil juridique et du droit international public (DLAPIL) informe les délégations des développements récents au sein du Conseil de l'Europe depuis la dernière réunion du CAHDI.
 7. En ce qui concerne les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, le directeur informe le CAHDI, entre autres, de la décision¹ adoptée par les Délégués des Ministres le 24 février 2023, un an après le début de l'agression à grande échelle. Dans cette décision, les Délégués des Ministres ont réitéré leur engagement à assurer la responsabilité du crime d'agression contre l'Ukraine et à assurer une réparation intégrale des dommages, pertes ou préjudices causés par les violations du droit international commises par la Russie en Ukraine, y compris par le biais de la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation. En ce sens, dans un document d'information² publié le 8 février 2023, la Secrétaire Générale a proposé la création d'un registre coordonné par le Conseil de l'Europe pour enregistrer et documenter les preuves et les demandes d'indemnisation des dommages, pertes ou préjudices résultant de l'agression russe contre l'Ukraine. Il est prévu d'établir le registre sous la forme d'un accord partiel élargi ouvert également aux États non membres ainsi

¹ [CM/Del/CM/Del/Dec\(2023\)1457/2.3](#), décision adoptée par le Comité des Ministres le 24 février 2023 durant la 1457bis réunion des Délégués des Ministres.

² Document d'information, 31 janvier 2023, [\(SG/Inf\(2023\)7\)](#), Responsabilité pour les violations des droits de l'homme résultant de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine : rôle de la communauté internationale, y compris du Conseil de l'Europe

qu'à l'Union européenne (« UE »). En comparaison avec un traité international, un accord partiel est un outil de coopération plus flexible qui pourrait devenir opérationnel dans un court délai étant donné que, du moins du point de vue du Conseil de l'Europe, aucun processus de ratification nationale ne doit être entrepris à cette fin. D'un point de vue statutaire, l'accord partiel reste une activité de l'Organisation au même titre que les autres activités du programme, à ceci près qu'il dispose d'un budget et de méthodes de travail propres qui sont déterminés uniquement par les membres de l'accord partiel.

8. Le directeur présente ensuite les principaux développements relatifs à l'organisation du Quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement les 16 et 17 mai 2023 à Reykjavik (Islande), le premier depuis 18 ans. Il note que le document final du Sommet sera une déclaration politique d'une importance cruciale pour l'avenir de l'organisation et rappelle, d'un point de vue juridique, que les sommets ne sont pas prévus dans le Statut du Conseil de l'Europe et ne font pas partie du cadre institutionnel de l'Organisation. En outre, en ce qui concerne le cadre juridique interne de l'Organisation, il informe le CAHDI de l'entrée en vigueur du nouveau Statut du personnel du Conseil de l'Europe le 1er janvier 2023³ et de l'adoption, le 22 février 2023, de la Résolution CM/Res(2023)1 établissant le cadre général de délégation au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe.⁴
9. Enfin, le directeur rend compte des principaux développements survenus dans le cadre de l'adhésion de l'UE aux traités du Conseil de l'Europe. A cet égard, le 21 février 2023, le Conseil de l'Union européenne a officiellement demandé l'approbation du Parlement européen pour l'adoption des décisions relatives à la conclusion par l'UE de 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 (STCE n° 210, « la Convention d'Istanbul »). Il est possible de s'attendre à ce que le Parlement européen suive cet appel lors de sa session d'avril et à ce que le processus d'adhésion soit finalisé par le Conseil avant les congés d'été. En ce qui concerne l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH »), des progrès majeurs ont été réalisés lors de la 18^{ème} réunion de négociation (14-17 mars 2023) du groupe de négociation ad hoc 46+1 (« groupe 46+1 ») du Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (« CDDH »). Les négociateurs se sont notamment mis d'accord sur des amendements et des ajouts au projet d'accord d'adhésion répondant à toutes les objections formulées par la CJUE dans l'avis 2/13. Le seul obstacle qui subsiste concerne l'objection de la CJUE relative aux mesures prises dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (« PESC ») de l'UE. Bien qu'il s'agisse essentiellement d'une question interne à l'UE, il est possible d'espérer qu'elle sera résolue rapidement.

2. DÉCISIONS DU COMITÉ DES MINISTRES PERTINENTES POUR LES ACTIVITÉS DU CAHDI ET DEMANDES D'AVIS ADRESSÉES AU CAHDI Avis du CAHDI sur la participation de la Fédération de Russie et du Bélarus au Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211 "Convention Médicrime") Le président introduit ce sous-point en rappelant les décisions du Comité des Ministres du 30 juin 2022 et du 5 octobre 2022, invitant les organes conventionnels à décider, sur la base de leurs règlements intérieurs respectifs, des modalités de participation de la Fédération de Russie et du Bélarus aux conventions ouvertes et, le cas échéant, à demander l'avis du CAHDI à cet égard.

11. Le président informe que le 2 décembre 2022, le Secrétariat du Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique ("T-Medicrime"), a demandé l'avis du CAHDI sur la compatibilité avec le droit international d'un projet de règle permettant de restreindre la participation aux travaux du T-Medicrime de toute Partie contractante qui a cessé d'être

³ [Résolution CM/Res\(2021\)6](#) sur le Statut du personnel du Conseil de l'Europe adoptée par le Comité des Ministres le 22 septembre 2021 lors de la 1412^{ème} réunion des Délégués des Ministres, telle qu'amendée par la décision [CM/Del/Dec\(2022\)1434/11.2](#) le 11 mai 2022, lors de la 1434^{ème} réunion des Délégués des Ministres, et par la [Résolution CM/Res\(2022\)66](#) le 14 décembre 2022, lors de la 1452^{ème} réunion des Délégués des Ministres.

⁴ [Résolution CM/Res\(2023\)1](#) établissant le cadre général de délégation au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 22 février 2023 lors de la 1457^{ème} réunion des Délégués des Ministres.

membre du Conseil de l'Europe à la suite d'une violation grave de l'article 3 du Statut de l'Organisation, ou, dans le cas d'un Etat non membre, si le Comité des Ministres a restreint ou suspendu ses relations avec celui-ci pour des motifs analogues. Un premier projet d'avis a été distribué à toutes les délégations du CAHDI le 14 décembre 2022 pour commentaires. Dans le délai fixé au 13 janvier 2023, le Secrétariat a reçu des commentaires de trois délégations (Pays-Bas, Suisse et Royaume-Uni) qui ont été inclus dans la version révisée et envoyés aux délégations pour approbation. L'avis final a été adopté par le CAHDI le 31 janvier 2022 et transmis au Secrétariat du T-Medicrime ainsi qu'au Comité des Ministres.

12. Le Secrétariat informe sur l'état des lieux concernant la participation de la Fédération de Russie et du Belarus aux conventions ouvertes qui disposent d'un organe de suivi ou de monitoring, soit 10 conventions ouvertes sur un total de 41 ratifiées par la Fédération de Russie (plus précisément huit puisque deux d'entre elles présentaient des caractéristiques particulières) et cinq conventions sur les 12 ratifiées par le Belarus.
13. Ces conventions portent sur des sujets aussi divers que le terrorisme, la protection des données, la prévention de la torture, la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle, le dopage, la reconnaissance de diplômes, la contrefaçon des produits médicaux, la sécurité lors des manifestations sportives ou la protection de la biodiversité. De même, le texte des conventions et mécanismes de suivi sont aussi différents les uns des autres.
14. Le Secrétariat indique que lors de l'adoption de leurs décisions, les différents comités conventionnels ont pris en considération la note d'orientation préparée par le CAHDI en mai 2022. Le Comité T-Medicrime a également bénéficié de l'avis du CAHDI mentionné ci-dessus. Par ailleurs, la DLAPIL, en tant que service juridique de l'Organisation, a fourni des conseils juridiques aux organes conventionnels, notamment dans le cadre de la rédaction d'amendements aux règlements intérieurs existants.
15. La première étape pour ces organes était de décider si la participation de la Fédération de Russie et du Belarus à leurs travaux devait ou non être restreinte et, dans l'affirmative, dans une deuxième étape, d'examiner les moyens et les mesures concrètes à adopter à la lumière des décisions du Comité des Ministres, de leur régime conventionnel spécifique et du rôle du comité en question.
16. La grande majorité des organes conventionnels ont décidé de limiter la participation de la Fédération de Russie et du Belarus. Le représentant du Secrétariat a résumé les décisions prises comme suit :
17. Premièrement, la restriction de la participation de la Fédération de Russie et/ou du Belarus aux travaux des comités conventionnels s'est opérée par le biais d'un amendement du règlement intérieur du comité concerné (dans sept cas sur les huit mentionnés ci-dessus concernant la Fédération de Russie).
18. A cet égard, la grande majorité des comités (sept) ont ajouté une dans leurs règlements intérieurs selon laquelle permettant de restreindre les modalités de participation d'une Partie dans des circonstances spécifiques (c'est-à-dire tout Etat qui a cessé d'être membre du Conseil de l'Europe suite à son expulsion en raison d'une violation grave des principes de l'Organisation établis à l'article 3 de son Statut ou lorsque le Comité des Ministres a suspendu ses relations avec un Etat non-membre pour les mêmes motifs).
19. Deuxièmement, sur la base de cette nouvelle disposition, les mesures concrètes suivantes ont été adoptées :
 - Dans tous ces cas (sept), les représentants de la Fédération de Russie et/ou du Belarus ne pourront pas occuper les fonctions de président, vice-président, membre du Bureau ou aucun autre poste électif;
 - La plupart des comités (cinq, dont le T-Medicrime qui a demandé l'avis du CAHDI et qui a tenu une réunion extraordinaire le 16 mars 2023) ont décidé de restreindre la présence physique des représentants de la Fédération de Russie et le cas échéant du Belarus aux réunions du comité, mais ces pays continuent à avoir accès aux documents de travail et peuvent communiquer leurs commentaires par écrit, notamment en ce qui concerne la mise

en œuvre de la convention en question. Le droit de vote est normalement aussi maintenu (par procédure écrite) pour les situations prévues par le traité en question ;

- Dans un cas (Convention STCE n° 198, blanchiment d'argent et financement du terrorisme), la participation en ligne a été autorisée. Dans un autre cas (Convention STE n° 108 concernant la protection des données, la participation a été restreinte par rapport à certains sujets dans l'agenda du comité.
20. Les huit comités mentionnés ont pris leurs décisions par vote conformément aux règles prévues dans leurs règlements intérieurs.
21. Dans tous les cas, les deux pays ont conservé le droit, en tant que Parties, de participer aux procédures conventionnelles pertinentes, telles que l'amendement du traité, la consultation en cas de demande d'invitation à l'adhésion par un État non-membre ou les notifications pertinentes.
22. En outre, le Secrétariat attire l'attention sur les conventions spécifiques suivantes :
- La Convention de reconnaissance de Lisbonne, qui est une convention conjointe avec l'UNESCO (STE n° 165) : le Comité a adopté une déclaration stipulant qu'aucun candidat de la Fédération de Russie ou du Bélarus ne sera élu membre du Bureau, président ou vice-président, ou président d'un groupe d'experts ou d'un groupe de travail, et que ces représentants ne se verront confier une quelconque tâche de rapporteur ou de coordinateur, ou seront chargés de représenter le Comité de la Convention de reconnaissance de Lisbonne en quelque circonstance que ce soit. La déclaration invite également toutes les Parties à examiner plus avant les mesures que le Comité pourrait prendre pour restreindre la participation des représentants de la Fédération de Russie et du Bélarus aux réunions du Comité et aux activités connexes, y compris, le cas échéant, des amendements au règlement intérieur.
 - Les deux conventions auxquelles seulement le Bélarus est partie : Dans un cas, la Convention de Berne (STE n° 104), le Comité a adopté une déclaration (sans modifier le règlement intérieur) s'engageant à ne pas élire un représentant du Bélarus comme président, vice-président ou membre du Bureau, et dans l'autre cas, la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), le Comité n'a pas modifié le *status quo*.
23. Le Secrétariat indique aussi que les décisions des comités ont fait l'objet et continuent à faire l'objet d'un examen par le CM d'abord au sein du Groupe de rapporteur sur la coopération juridique (GR-J). A cet égard, le président du GR-J continuera à rendre compte aux Délégués des décisions prises.
24. Enfin, pour ce qui est l'évolution de la situation en Fédération de Russie et son éventuelle intention de se retirer des conventions du Conseil de l'Europe, le Secrétariat indique que la Fédération de Russie a notifié le 20 mars 2023 la dénonciation des conventions fermées (pour lesquelles la cessation en tant que Partie à la suite de l'expulsion du Conseil de l'Europe avait été déjà notifié par le Bureau des Traités du Conseil de l'Europe) ainsi que la dénonciation d'une convention ouverte, la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173). Cette convention n'a pas été incluse dans les conventions ouvertes mentionnées ci-dessus, car son suivi est assuré par le GRECO, un accord élargi, et elle a fait l'objet d'une décision spécifique du Comité des Ministres dans le cadre de la cessation de la participation de la Russie à des accords partiels.
25. Le représentant de la Turquie pose la question de savoir si les décisions des comités conventionnels pouvaient avoir un effet négatif sur l'efficacité du travail de ces comités. Le Secrétariat rappelle que les décisions répondent à la demande du Comité des Ministres et visent également à assurer le bon fonctionnement des comités et la conduite de ses réunions qui ont été perturbés depuis l'expulsion de la Fédération de Russie.
- 2.2. Autres décisions du Comité des Ministres pertinentes pour les activités du CAHDI**
26. Le président présente une compilation des décisions du Comité des Ministres pertinentes pour les activités du CAHDI (document CAHDI (2023) 1 restreint).

27. Le Comité des Ministres a, entre autres, pris note du rapport abrégé de la 63e réunion du CAHDI. Le document contient en outre des liens vers le document de bilan de la présidence irlandaise du Comité des Ministres, qui s'est déroulée de mai à novembre 2022, ainsi que vers les priorités de la présidence en cours de l'Islande jusqu'en mai 2023.
28. En outre, le président attire l'attention sur les décisions du Comité des Ministres décrivant l'évolution des événements récents depuis l'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe à la suite de son agression contre l'Ukraine et la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2231 (2022) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ("APCE ") sur " L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: faire en sorte que les auteurs de graves violations du droit international humanitaire et d'autres crimes internationaux rendent des comptes" sur laquelle le CAHDI a également donné son avis le 5 septembre 2022.

3. BASES DE DONNÉES DU CAHDI ET QUESTIONNAIRES

29. Le président présente ce point en rappelant les questionnaires et les bases de données traités par le CAHDI, en particulier dans le domaine des questions liées aux immunités des États et des organisations internationales, mais aussi dans d'autres domaines présentant un intérêt particulier pour le CAHDI. Il informe les délégations que depuis la dernière réunion du CAHDI, le Secrétariat a reçu les réponses nouvelles ou mises à jour suivantes de la part des délégations : 1) réponses révisées de l'Allemagne au questionnaire sur la *signification ou notification des actes introductifs d'instance à un État étranger* (document CAHDI (2023) 2 prov *Confidentiel Bilingue*) ; 2) réponses d'Andorre au questionnaire sur *l'échange 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 États ou des organisations internationales* (document CAHDI (2023) 12 prov *Confidentiel Bilingue*) ; 3) des réponses actualisées d'Andorre, de l'Autriche et du Royaume-Uni au questionnaire sur *l'organisation et les fonctions du Bureau du Conseiller juridique du Ministère des Affaires étrangères* (document CAHDI (2023) 3 prov *Bilingue*) ainsi qu'une nouvelle contribution de la République de Corée ; 4) enfin, Andorre a soumis une nouvelle contribution à la base de données sur la *pratique de la mise en œuvre nationale des sanctions de l'ONU et le respect des droits de l'homme*.
30. Le président aborde ensuite la question de la possibilité de lever la confidentialité des réponses à quatre des questionnaires de ce point, notamment ceux concernant le *règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie, l'immunité des biens culturels prêtés à un État, la signification ou notification des actes introductifs d'instance à un État étranger* et la *possibilité 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 États ou des organisations internationales*. Il informe le CAHDI qu'à ce jour, 18 des 38 délégations concernées, qui ont répondu à au moins un des quatre questionnaires, ont fait part au Secrétariat de leur position sur la levée de la confidentialité de leurs réponses, comme l'indique le tableau figurant dans le document CAHDI (2023) 4 prov *Confidentiel*. Le président note que ces 18 réponses sont favorables à la levée de la confidentialité et encourage les 20 délégations restantes à contacter le Secrétariat et à lui faire savoir, avant la 65^e réunion du CAHDI en septembre 2023, si elles autorisent que leurs réponses aux quatre questionnaires soient rendues publiques. Le président rappelle qu'avant toute publication, les délégations auront la possibilité, dans un délai adéquat, de réviser leurs réponses.

4. IMMUNITÉS DES ÉTATS ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES

31. Le président note qu'il n'y a pas eu de propositions d'échanges de vues sur des questions d'actualité en rapport avec le sujet de ce point. Le président invite ensuite les délégations à partager les informations sur les développements récents concernant la pratique des États et

la jurisprudence pertinente dans leur pays en matière d'immunités, qui pourraient être d'intérêt pour d'autres délégations.

32. Le représentant du Canada évoque l'affaire *Zarei c. Iran*, qu'il a déjà présentée précédemment. Cette affaire concerne les successions des membres des familles de certaines victimes de la destruction du vol PS.752 d'Ukrainian Airlines le 8 janvier 2020. Ils ont intenté une action contre l'Iran, le Corps des gardiens de la révolution islamique et d'autres individus iraniens en vertu de la Loi visant à décourager les actes de terrorisme contre le Canada et les Canadiens. Ils ont cherché à lever l'immunité d'État de l'Iran en vertu de la Loi canadienne sur l'immunité des États. Les défendeurs n'ont pas participé à cette procédure, ces derniers ayant choisi de ne pas répondre bien que le Canada ait informé l'Iran de l'existence de l'affaire comme l'exige sa législation. L'immunité des États étrangers devant les tribunaux canadiens est codifiée par la Loi sur l'immunité des États, qui reconnaît également des exceptions. L'une de ces exceptions lève l'immunité des États inscrits sur la liste des soutiens au terrorisme et permet d'intenter des actions civiles contre ces États en vertu de la législation canadienne. En mai 2021, la Cour supérieure de justice de l'Ontario (CSJO)⁵ a rendu un jugement par défaut en faveur des demandeurs et leur a accordé 107 millions de dollars canadiens à titre de dommages et intérêts. Cette décision est due au fait que les défendeurs n'ont pas comparu devant le tribunal. Dans une requête ultérieure devant la CSJO, les demandeurs ont cherché à faire exécuter leur jugement par défaut contre la propriété diplomatique de l'Iran. Le ministre des Affaires étrangères avait certifié que les biens concernés continuaient à bénéficier de l'immunité, y compris contre l'exécution, et le procureur général du Canada a répondu à la requête en tant que partie concernée afin de protéger les biens diplomatiques contre l'exécution, conformément aux obligations du Canada en vertu du droit international. Il a fait valoir que, conformément à l'article 45 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (« CVRD »), le Canada reste tenu de respecter et de protéger les biens diplomatiques étrangers, y compris leur immunité d'exécution, même si les relations diplomatiques entre les deux pays ont été suspendues depuis septembre 2012. Le 10 janvier 2023⁶, la CSJO a rejeté la requête d'exécution du demandeur dans l'affaire *Zarei*, en accord avec le procureur général du Canada, selon lequel les décisions relatives au statut diplomatique des biens des États étrangers au Canada relèvent du ministre des Affaires étrangères en vertu de la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales. En outre, la CSJO a estimé que le certificat du ministre était concluant sur le point de savoir si les biens en question constituent des biens diplomatiques et sont donc à l'abri de toute procédure d'exécution. Les demandeurs ont interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel de l'Ontario. Le procureur général du Canada demande l'autorisation d'intervenir en tant que partie à l'appel. Ce sera la première fois qu'une cour d'appel au Canada se prononcera sur la question de savoir si les créanciers d'un État étranger peuvent faire exécuter leur jugement sur des biens diplomatiques certifiés par le ministre des Affaires étrangères. Le représentant du Canada conclut son rapport en promettant de tenir le CAHDI informé de l'évolution de cette affaire.
33. La représentante des États-Unis d'Amérique rend compte de l'affaire *Turkiye Halk Bankasi A.S. c. États-Unis*. En décembre 2022, le gouvernement des États-Unis a déposé son mémoire devant la Cour suprême des États-Unis dans cette affaire concernant la demande d'immunité souveraine de Halkbank, une entité turque, dans le cadre des poursuites pénales pour violation des sanctions américaines. La Cour suprême a tenu son audience dans cette affaire en janvier 2023 et la décision est attendue. La question en appel est de savoir si la Loi américaine sur les immunités des États étrangers (« FSIA ») confère aux entreprises publiques étrangères une immunité générale contre toutes les poursuites pénales engagées aux États-Unis. Le gouvernement américain a fait valoir que la loi, qui codifie la théorie restrictive de l'immunité souveraine qui prévaut en vertu du droit international coutumier, ne s'appliquerait qu'aux actions civiles et non aux poursuites pénales. À titre subsidiaire, il a fait valoir que, même si la loi s'appliquait aux affaires pénales, l'exception relative à l'activité commerciale prévue par la FSIA priverait le demandeur de l'immunité.

⁵ Cour suprême de justice de l'Ontario, *Zarei c. Iran*, 2021 ONSC 3377, DOSSIER DE LA COUR NO : CV-20-635078, 20 mai 2021.

⁶ Cour suprême de justice de l'Ontario, *Zarei v. Iran*, 2023 ONSC 221, DOSSIERS DE LA COUR NOS : CV-20-00635078-0000 et CV-22-0674774-0000, 10 janvier 2023.

34. La représentante du Royaume-Uni informe le CAHDI de l'affaire *London Borough of Barnet c. Attorney General* qui a déjà été présentée lors de la réunion 61^{ème} du CAHDI (23-24 septembre 2021, Strasbourg, France).⁷ L'affaire concernant les services sociaux et la protection de l'enfance porte sur une demande introduite devant la Haute Cour anglaise dans le cadre de laquelle une autorité locale cherchait à protéger les enfants d'un diplomate étranger basé au Royaume-Uni. Les questions soulevées concernaient la compatibilité de la CVRD avec les articles 3 et 6 de la CEDH. Le défendeur dans cette affaire était le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, au Commonwealth et au développement. La Haute Cour a estimé qu'il n'y avait pas d'incompatibilité et s'est essentiellement prononcée en faveur du maintien de l'immunité. Un recours ultérieur a été rejeté par la Cour d'appel en novembre 2022, qui a jugé que les dispositions pertinentes de la CVRD étaient des principes de droit international coutumier établis de longue date qui établissaient un système permettant de traiter de telles situations, y compris par le biais d'instruments tels que la levée de l'immunité, la protection de l'État d'envoi, la déclaration de personnes comme *persona non grata* et un système de rappel.⁸ La Cour d'appel a reconnu que ce système était moins efficace pour protéger les enfants en danger que les pouvoirs coercitifs prévus par la législation nationale, mais elle a néanmoins conclu que le système n'était pas incompatible avec l'article 3 de la CEDH. Cette décision est donc essentiellement favorable à la conception traditionnelle des immunités.

5. LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, AFFAIRES DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES QUESTIONS SUR LES DROITS DE L'HOMME IMPLIQUANT LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

5.1. Adhésion de l'UE à la CEDH - aspects de droit international

35. Le président invite Mme Alina OROSAN - désignée par le CAHDI lors de sa réunion 59th (24-25 septembre 2020 à Prague, République tchèque) pour participer, au nom du Comité, aux réunions du Groupe 46+1 - à donner aux délégations un bref aperçu de l'évolution des négociations qui ont eu lieu au cours des quatre réunions du Groupe tenues depuis la dernière réunion du CAHDI : la 15^e réunion du 5 au 7 octobre 2022, la 16^e réunion du 22 au 24 novembre 2022, la 17^e réunion du 31 janvier au 2 février 2023, et la 18^e réunion du 14 au 17 mars 2023.
36. Mme OROSAN commence son aperçu en déclarant qu'en octobre 2022, la charge de travail qui attendait le Groupe semblait encore assez importante. L'esprit de bonne foi et l'atmosphère consensuelle qui régnait dans la salle ont toutefois permis aux négociations de s'accélérer et, en fin de compte, un accord provisoire sur le paquet d'instruments d'adhésion a été obtenu lors de la 18^e réunion du Groupe.
37. Lors de la 15^e réunion en octobre 2022, un accord a été trouvé sur la proposition en suspens soumise dans le Panier 2 (demandes d'avis consultatifs en vertu du Protocole n° 16). La solution aura essentiellement pour effet d'empêcher les plus hautes juridictions nationales des États membres de l'UE qui ont ratifié le Protocole n° 16 de saisir la CEDH de demandes d'avis consultatifs au titre du Protocole si la question relative à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis dans la Convention relève du champ d'application du droit de l'UE. Cette impossibilité s'explique par l'obligation pour la juridiction nationale concernée d'introduire une demande de décision préjudicielle auprès de la CJUE en vertu de l'article 267 du TFUE. La décision finale dans la procédure dans laquelle la CJUE a rendu une décision préjudicielle peut toujours faire l'objet d'un contrôle par la Cour de Strasbourg dans le cadre d'une requête individuelle au titre de l'article 34 de la Convention. Les cours et tribunaux suprêmes des États membres de l'UE qui ont ratifié le Protocole n° 16 conservent en outre la possibilité de demander des avis consultatifs à la Cour de Strasbourg sur toute question ne relevant pas du champ d'application du droit de l'UE.
38. En outre, lors de la 17^e réunion du Groupe, un accord final sur l'article 6 du projet d'accord d'adhésion concernant la participation d'une délégation du Parlement européen à l'élection

⁷ High Court of Justice (Family Division, Divisional Court), [London Borough of Barnet v. Attorney General](#) [2021] EWHC 1253 (Fam), 13 May 2021.

⁸ Court of Appeal (Civil Division), [London Borough of Barnet -v- AG \(A Child\) and another](#), [2022] EWCA Civ 1505, 18 November 2022.

des juges de la Cour européenne des droits de l'homme ("CEDH") par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a été atteint. Le Groupe a notamment convenu que la disposition ne concernait pas les autres formes de participation du Parlement européen aux activités de l'Assemblée parlementaire qui pourraient être maintenues ou créées à l'avenir. Il a également été précisé, dans le texte du rapport explicatif, que les directives du Comité des Ministres sur la sélection des candidats au poste de juge à la Cour de Strasbourg, y compris celles concernant le Groupe consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme établi à cette fin, s'appliqueraient également à la sélection des candidats au poste de juge au titre de l'Union européenne.

39. Le groupe est également parvenu, lors de sa dernière, 18^e réunion, à trouver un accord sur les règles de vote au sein du Comité des Ministres lorsqu'il supervise l'exécution d'arrêts auxquels l'UE est partie. Le point crucial ici était de trouver des règles qui permettraient une participation effective et significative des États non-membres de l'UE au processus d'exécution dans des situations où l'UE et ses États membres sont obligés, en vertu du droit de l'UE, de voter de manière coordonnée et qui pourraient donc conduire à une situation dans laquelle l'UE pourrait bloquer des décisions d'exécution négatives à son encontre au sein du Comité des Ministres. La solution de compromis trouvée par le Groupe est d'une grande complexité et combine plusieurs exigences de majorité et d'hyper-minorité ainsi que, parfois, une condition préalable de vote indicatif. En outre, il existe une règle distincte pour chaque catégorie de décisions possibles lors des réunions du Comité des Ministres consacrées aux droits de l'homme (par exemple, les résolutions finales, les résolutions intérimaires, les décisions procédurales et les décisions de renvoi dans les procédures en manquement). Le Groupe a convenu de préciser dans le rapport explicatif du projet d'accord d'adhésion que l'inclusion de seuils de majorité supplémentaires ne devait pas être comprise comme une tentative de s'écarter de la pratique établie au sein du Comité des ministres, qui consiste à adopter des décisions, dans la grande majorité des cas, par consensus, les votes formels n'ayant lieu qu'exceptionnellement. Le rapport explicatif précise en outre que, compte tenu de la nature unique du système de la Convention, les modalités de vote convenues ne doivent pas être considérées comme un précédent pour d'autres conventions ou accords partiels du Conseil de l'Europe auxquels l'UE pourrait adhérer à l'avenir.
40. Le dernier point encore ouvert dans le projet d'accord d'adhésion a permis au groupe de trouver un accord également sur une question liée à la procédure d'implication préalable (article 3, paragraphe 6, du projet d'accord d'adhésion). Alors qu'il était particulièrement important pour une délégation de garantir, dans l'accord, qu'un retard injustifié dans la conduite de la procédure d'implication préalable par la CJUE ne violerait pas les droits du requérant ni n'empiéterait sur les pouvoirs de la Cour de Strasbourg, la Commission de l'UE n'a pas été en mesure d'accepter les suggestions visant à ajouter dans les instruments d'adhésion un délai fixe dans lequel la CJUE devrait rendre sa décision. La solution de compromis qui a été trouvée met l'accent sur le fait que c'est la Cour de Strasbourg qui accorde un "délai suffisant" à la CJUE pour procéder à son évaluation dans le cadre de la procédure d'implication préalable ; que l'UE veille ensuite à ce que cette évaluation soit effectuée "rapidement" afin que la procédure à Strasbourg ne soit pas "indûment retardée" ; et, enfin, que l'implication préalable de la CJUE ne supplante pas le contrôle de la Cour de Strasbourg sur sa procédure, ni n'affecte les pouvoirs et la compétence de la Cour.
41. Mme OROSAN note que le groupe a finalement décidé d'exclure du champ d'application du projet d'accord d'adhésion les questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), car il s'agit d'une question que l'UE devrait résoudre en interne. En attendant que la question soit résolue, le Groupe a recommandé que le CDDH continue à suivre activement la question, notamment parce que les États non-membres de l'UE ont eux aussi intérêt à être informés et à examiner la manière dont la question sera résolue avant de pouvoir donner leur accord final à l'ensemble des instruments d'adhésion.
42. Mme OROSAN finit son exposé en notant qu'avec la 18^e réunion de négociation, les travaux du groupe 46+1 ont pris fin en ce qui concerne le deuxième cycle de négociations. Le groupe a adopté son rapport au CDDH, entre les mains duquel la question restera jusqu'à ce qu'une solution sur la PESC ait été trouvée au sein de l'UE. Il appartiendra alors au CDDH d'adopter son propre rapport qui sera soumis au Comité des Ministres en même temps que les projets

d'instruments d'adhésion. Sur cette base, les avis des deux Cours (la CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme) ainsi que de l'Assemblée parlementaire seront sollicités avant l'adoption des instruments d'adhésion par le Comité des Ministres.

43. Le président remercie Mme OROSAN d'avoir représenté le CAHDI au sein du groupe 46+1 et donne la parole aux délégations pour qu'elles fassent part de leurs commentaires.

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

44. Le président invite les délégations à présenter les arrêts, décisions et résolutions de la Cour impliquant des questions de droit international public.

45. La représentante de la Géorgie informe le CAHDI de l'arrêt du 7 mars 2023 dans l'affaire [*Mamasakhlisi et autres c. Géorgie et Russie*](#)⁹ qui a été initiée en 2004. L'affaire concerne l'arrestation et l'emprisonnement illégaux des requérants, en Abkhazie occupée par la Russie, pendant une période allant de 2001 à 2007, au cours de laquelle ils ont été soumis à des traitements inhumains et dégradants et n'ont pas été autorisés à voir leurs familles. Dans son arrêt, la Cour a établi le contrôle effectif de la Fédération de Russie sur le territoire de l'Abkhazie avant même la guerre d'août 2008, compte tenu de ses ingérences militaires, économiques et politiques décisives, et donc la pleine responsabilité de la Fédération de Russie pour les violations des droits de l'homme commises en Abkhazie occupée. Elle rappelle qu'en 2021, dans l'affaire interétatique initiée par la Géorgie contre la Fédération de Russie,¹⁰ la Cour avait confirmé que la région de Tskhinvali en Abkhazie était occupée par la Russie depuis 2008, alors que dans la présente affaire, la responsabilité de la Russie pour les violations des droits de l'homme commises dans le territoire occupé avant la guerre d'août 2008 a été établie pour la première fois, en prenant en compte les faits établis et les preuves fournies par le gouvernement. Elle conclut à la responsabilité de la Fédération de Russie au titre des articles 3, 5 et 6 de la Convention et ordonne le paiement des indemnités correspondantes. Aucune violation par la Géorgie n'a été constatée, la Cour ayant conclu que les autorités géorgiennes avaient pris toutes les mesures nécessaires qui étaient en leur pouvoir à l'époque pour garantir les droits des requérants.

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

46. Le président note qu'aucune nouvelle information n'avait été fournie par les délégations concernant les affaires portées devant les tribunaux nationaux en rapport avec les mesures nationales d'application des sanctions de l'ONU et le respect des droits de l'homme.

6. DROIT DES TRAITÉS

6.1. Échanges de vues sur des sujets d'actualité liés au droit des traités

- ***Échanges de vues sur les accords juridiquement non contraignants en droit international avec le Prof. Andreas ZIMMERMANN (Université de Potsdam/Allemagne)***

Présentation de l'analyse des réponses au questionnaire sur "Les accords juridiquement non contraignants en droit international" par le professeur Andreas ZIMMERMANN

47. Le président salue et remercie le professeur Andreas ZIMMERMANN pour l'analyse des réponses au questionnaire sur les accords juridiquement non contraignants en droit international. Le président rappelle que l'analyse a pris en compte les réponses de 20 États et de deux organisations internationales, l'UE et le Conseil de l'Europe, qui ont été soumises jusqu'en décembre 2022. Depuis lors, quatre réponses supplémentaires, celles de l'Irlande, de Monaco, de la Pologne et de la Slovénie, sont parvenues au Secrétariat.

⁹ CEDH, [*Mamasakhlisi et autres c. Géorgie et Russie*](#), n° 29999/04 et 41424/04, 7 mars 2023 (en anglais uniquement).

¹⁰ CEDH, [*Géorgie c. Russie \(ii\)*](#) [GC] (Fond), n° 38263/08, 21 janvier 2021.

48. Le professeur ZIMMERMANN commence sa présentation par les aspects substantiels du rapport, où il a identifié la tendance selon laquelle un nombre important d'États participant à l'enquête ont rejeté l'utilisation même du terme "accord" en relation avec des instruments juridiquement non contraignants, même si l'Organisation des États américains ("OEA") et la Commission du droit international ("CDI") ont utilisé ce terme dans leurs lignes directrices. Il note également qu'une majorité d'États ont utilisé le terme "mémorandum d'accord" (MoU) pour désigner des instruments juridiquement non contraignants, tandis que certains États l'ont utilisé pour dénommer des accords juridiquement contraignants. Alors que les États font toujours la distinction entre les traités, les contrats de droit civil et les accords juridiquement non contraignants, ils ne font généralement pas de distinction entre les memoranda d'accord et d'autres types d'accords juridiquement non contraignants. La décision de savoir si un instrument est juridiquement contraignant ou non réside dans le texte, et pas seulement dans le nom. Le professeur ZIMMERMANN explique ensuite que plusieurs facteurs sont importants pour déterminer le caractère juridique du document, tels que le contenu, la forme, la terminologie et le contexte entourant sa conclusion. Une clause indiquant explicitement que l'instrument n'est pas contraignant a été identifiée comme un indicateur fort, mais aucun consensus ne s'est dégagé entre les États sur le fait que tous les instruments de ce type devraient contenir une telle clause exclusive. Toutefois, de nombreux États ont fait la distinction entre la terminologie spécifique utilisée pour produire des conséquences juridiquement contraignantes ou non contraignantes, certains États fournissant même des listes détaillées des termes et de leurs correspondants dans chacun des deux cas.
49. En ce qui concerne les aspects procéduraux, le professeur ZIMMERMANN explique que la compétence pour conclure des instruments juridiquement non contraignants diffère d'un État à l'autre en fonction de leurs différentes structures constitutionnelles internes. Une majorité d'États a estimé que ces instruments pouvaient produire des effets juridiques indirects, citant en particulier les instruments élaborés par la CDI, tandis que certains États ont noté que ces instruments pouvaient être les précurseurs d'accords juridiquement contraignants portant sur le même sujet. Le professeur ZIMMERMANN constate également que la plupart des États reconnaissent que les instruments juridiquement non contraignants peuvent également produire des effets juridiques par le biais de concepts généraux de droit international tels que l'acquiescement et l'estoppel.
50. Le professeur ZIMMERMANN indique que les raisons pour lesquelles les accords juridiquement non contraignants sont préférés aux traités sont souvent dues à l'impossibilité politique de parvenir à un accord contraignant avec toutes les parties concernées ou de faciliter la conclusion d'un accord contraignant ultérieur. En outre, il explique que les questions techniques ou administratives sont de préférence réglées au moyen d'instruments juridiquement non contraignants, tandis que des sujets tels que la fiscalité, les instruments commerciaux, la réglementation des privilèges et immunités diplomatiques ou la mise en place de mécanismes contraignants de règlement des différends sont parfois considérés comme ne pouvant pas être réglés de cette manière. D'autres facteurs, tels que le temps, la flexibilité et l'informalité, ont été relevés comme conduisant les États à préférer les instruments juridiquement non contraignants aux traités. Selon le professeur ZIMMERMANN, cette flexibilité s'étend à la question de savoir quelles sont les entités de droit interne qui ont compétence pour conclure de tels accords. Dans certains États, il n'existe pas de procédure formelle d'évaluation de ces instruments, dans d'autres, il existe une procédure formelle d'évaluation et d'approbation, cette étape étant parfois obligatoire, d'autres fois étant entreprise par simple coutume. D'autres points de consensus identifiés par le professeur ZIMMERMANN sont les suivants : 1) la plupart des États disposent de lignes directrices internes pour la conclusion et l'évaluation d'accords juridiquement non contraignants ; 2) en général, aucun document contenant les pleins pouvoirs n'est requis pour la conclusion d'un tel instrument ; 3) ces instruments ne doivent pas nécessairement être conclus dans les langues nationales respectives, mais peuvent l'être dans une langue neutre ; et 4) il n'existe pas de règles formelles pour le choix du papier ou d'autres éléments similaires. Il n'y a pas eu de consensus général sur la question de savoir si toutes les signatures doivent figurer sur le même document, si des signatures électroniques peuvent être utilisées ou s'il existe une base de données nationale dans laquelle ces instruments sont enregistrés, mais ils ne sont normalement pas publiés au journal officiel de l'État.

51. En ce qui concerne les mesures que le CAHDI pourrait prendre à l'avenir, le professeur ZIMMERMANN propose que les résultats du questionnaire et du rapport soient communiqués à la CIT et que le rapport soit finalement publié, de même que l'élaboration éventuelle de lignes directrices ou de pratiques uniformes sur le thème des instruments juridiquement non contraignants.

Discussion

52. Le représentant de la Pologne voudrait savoir quelles questions relatives aux normes non contraignantes pourraient intéresser le CAHDI d'un point de vue national. Le représentant de l'Allemagne soutient les conclusions du professeur ZIMMERMANN et estime que les États devraient se mettre d'accord sur certaines normes formelles pour les instruments non contraignants, afin d'économiser du temps et des ressources pour tous les organismes nationaux qui doivent élaborer de tels instruments. Le représentant du Portugal s'interroge sur la possibilité de concilier le concept d'instruments juridiquement non contraignants avec celui de « législation souple » (soft law).
53. Le professeur ZIMMERMANN explique qu'étant donné que le champ d'application de la législation souple comprend plus que des instruments juridiquement non contraignants entre États, l'extension du sujet à ces instruments élargirait considérablement le champ d'application du sujet. Il affirme également qu'il appartient aux États de décider s'ils souhaitent conserver la plus grande souplesse possible ou s'ils pensent qu'il est utile dans leur pratique d'avoir un dénominateur commun.
54. Le représentant du Canada note que certains départements nationaux tentent de créer des instruments juridiquement contraignants sous la dénomination de MoU. C'est pourquoi le Canada a créé un registre des MoU, qui a permis d'identifier les instruments contenant des clauses contraignantes, de les rectifier ou de les transformer en traités à part entière, le cas échéant. Le professeur ZIMMERMANN indique que la pratique concernant un éventuel registre des MoU était très diverse parmi les 20 États qui ont répondu au questionnaire. La représentante de la Suède déclare que son pays dispose de lignes directrices comprenant des éléments de langage indiquant des instruments contraignants ou non contraignants. Selon elle, l'un des problèmes communs serait que les signataires ont parfois des points de vue divergents sur l'intention qui sous-tend l'instrument. Elle s'interroge ensuite sur l'utilisation dans la pratique du principe d'estoppel, lorsqu'un État modifie ses intentions, et sur ce que cela implique. Le professeur ZIMMERMANN indique que la question est très complexe et que la réponse dépend des spécificités de l'instrument en question, en donnant l'exemple d'un instrument dans lequel des transactions financières ont été effectuées au fil du temps et des investissements ont été réalisés avec les fonds reçus.
55. La représentante de la Suisse déclare que son pays souhaite fournir des informations supplémentaires sur l'interprétation de ses réponses avant que celles-ci ne soient communiquées à la CDI. Elle serait favorable à l'élaboration d'un glossaire, mais pas à une harmonisation plus poussée, afin de préserver la flexibilité de ces instruments. Le professeur ZIMMERMANN confirme que toute autre spécification des États serait prise en compte avant sa publication.
56. Le représentant de la France soutient la coordination avec la CDI sur ce sujet, un point de vue auquel le professeur ZIMMERMANN souscrit. Il ajoute que des documents sont souvent négociés par des entités qui ne sont pas toujours pleinement conscientes des implications juridiques de ces documents, en particulier les memoranda d'accord, et qui finissent donc par avoir un statut peu clair quant à leur caractère contraignant. Dans ce cas, la France a préparé un guide de bonnes pratiques pour négocier des textes internationaux, expliquant quels instruments sont contraignants et lesquels ne le sont pas, et comment chacun d'entre eux doit être rédigé.
57. La représentante de la Finlande soutient la proposition que le CAHDI élabore des lignes directrices, ainsi qu'une liste de termes, et demande au Professeur ZIMMERMANN son avis sur le fait que la Finlande est le seul pays qui conseille la publication des MoU importants dans les séries de traités pour des raisons de transparence. Le professeur ZIMMERMANN répond que la publication des memoranda d'accord pourrait être une question de tradition

constitutionnelle ou une pratique développée dans les systèmes de common law, mais que dans la majorité des États qui ont participé à l'enquête, cela n'est pas courant.

58. La représentante de la Grèce explique que son pays se concentre sur le contenu d'un traité pour déterminer s'il est contraignant, et non sur son titre, et qu'il a de nombreux memoranda d'accord qui sont contraignants. Elle soulève également la question des instruments qui ne contiennent pas de clauses précisant qu'ils ne sont pas contraignants, mais plutôt des clauses confuses qui précisent que l'instrument n'est pas destiné à entrer en conflit avec le droit international ou interne et que, si c'est le cas, c'est l'autre droit qui prévaut. Le professeur ZIMMERMANN déclare qu'il n'avait pas rencontré de telles clauses contradictoires.
59. Le représentant des États-Unis d'Amérique note la conclusion générale de l'analyse, à savoir qu'il existe un large consensus entre les États en ce qui concerne leurs pratiques relatives aux instruments non contraignants. Il déclare que le principal avantage des accords juridiquement non contraignants est leur flexibilité et que celle-ci ne devait pas être limitée de manière excessive par des lignes directrices ou des tentatives de codification de la pratique dans ce domaine. Il soulève en outre la question du fait que de telles lignes directrices inviteraient à l'interprétation des accords antérieurs ou qu'elle pourrait prêter à confusion quant à l'intention commune et à la compréhension des parties. Le professeur ZIMMERMANN fait remarquer que l'OEA et la CDI ont élaboré des lignes directrices, qu'ils ont considérées utiles, et que le Conseil de l'Europe devrait donc être en mesure de faire de même. En ce qui concerne la rétroactivité perçue de ces lignes directrices, le professeur ZIMMERMANN propose que cette situation soit clarifiée à l'aide d'une clause *ad futurum*. Le représentant du Royaume-Uni soutient les questions soulevées par le représentant des États-Unis, tout en approuvant la publication du rapport et le partage de ses résultats avec la CDI.
60. Le représentant du Royaume-Uni suggère en outre d'utiliser les termes "arrangements" ou "instruments" au lieu du terme "accords". Le professeur ZIMMERMANN déclare qu'il était ouvert à cette modification mais signale que la CDI utilise actuellement le terme "accords".
61. Le représentant de Chypre demande au professeur ZIMMERMANN d'indiquer les domaines spécifiques qu'il a identifiés dans le questionnaire et qui, selon les États, ne devraient pas être traités par le biais d'accords juridiquement non contraignants, et s'il devrait y avoir des lignes directrices pour mettre en évidence ces domaines. Le professeur ZIMMERMANN déclare que les domaines les plus courants étaient les questions fiscales, les questions commerciales, les immunités diplomatiques et autres, les immunités d'État et la défense, étant donné que ces questions sont souvent hautement politiques ou pourraient interférer avec les droits individuels.
62. Le Secrétariat du CAHDI exprime sa volonté de se coordonner avec la CDI, mentionnant en outre que les nouvelles réponses reçues depuis le rapport du Professeur ZIMMERMANN devraient également être incluses dans l'analyse. En réponse à la question soulevée par la représentante de la Finlande, le Secrétariat indique que bien que le Conseil de l'Europe publie les MoU sur le site Internet du Bureau des Traités, mais dans une section distincte de la liste des traités.
63. Le président présente les options de suivi, conformément au document d'options préparé par la délégation allemande dans le document CAHDI (2021) 17 *Confidentiel*. En ce qui concerne ces options, le président propose de maintenir le sujet des accords juridiquement non contraignants à l'ordre du jour du CAHDI, de charger le Secrétariat de préparer un document de travail en vue d'élaborer des meilleures pratiques et, le cas échéant, des lignes directrices sur le sujet, et de remplacer le terme "accord" par celui d'"instrument". Le président propose également d'adapter et de compléter l'analyse sur ce sujet et de prendre contact par la suite avec la CDI afin de la mettre à sa disposition. Les décisions proposées sont adoptées par le CAHDI.
64. Le représentant de la Turquie propose d'appeler le document élaboré par le CAHDI un "non-paper", afin de ne pas suggérer une nature contraignante à travers le terme "lignes directrices". Le représentant des États-Unis suggère le terme "meilleures pratiques". Le président explique que le Secrétariat commencera à rédiger un document de travail et que la question de sa dénomination pourra être débattue lors de la prochaine réunion du CAHDI.

- **Échanges de vues sur les traités ne requérant pas l'approbation du Parlement**

65. Le président rappelle que, lors de la 61^e réunion du CAHDI (23-24 septembre 2021 à Strasbourg, France), la délégation de la Slovénie avait suggéré que le CAHDI explore également la question des accords juridiquement contraignants ne requérant pas l'approbation du Parlement. La délégation a alors préparé un questionnaire sur ce sujet, approuvé par le CAHDI par procédure écrite le 15 juin 2022, tel qu'il figure dans le document CAHDI (2022) 3 rev *Confidentiel*. Jusqu'à la 64^e réunion, 14 délégations ont répondu au questionnaire et les réponses ont été compilées dans le document CAHDI (2023) 7 BIL *Confidentiel*. Le président invite le représentant de la Slovénie, en tant que promoteur de cette initiative, ainsi que les autres délégations à prendre la parole sur ce sujet.
66. Le représentant de la Slovénie remercie les délégations qui ont déjà répondu au questionnaire et souligne que la procédure de conclusion de traités sans approbation parlementaire est de plus en plus répandue, même pour les accords contraignants. Il explique que la Slovénie travaille sur des amendements à la législation interne sur ce sujet et que les contributions seraient donc très utiles pour ce processus, et qu'il serait important que deux États concluant un tel accord aient une compréhension commune des procédures nécessaires. Le représentant termine en encourageant les États qui ne l'ont pas encore fait à contribuer au questionnaire. Cet encouragement est partagé par le représentant du Royaume-Uni en vue de discuter des réponses lors d'une prochaine réunion du CAHDI.
67. Le représentant de l'UE déclare que l'UE pourrait conclure de tels accords dans au moins deux cas spécifiques, à savoir en ce qui concerne les décisions prises dans le cadre de la PESC et les décisions au nom du traité Euratom. Il confirme en outre que l'Union européenne fournira également des réponses écrites au questionnaire.
68. Le représentant de l'Allemagne propose de clarifier les principaux objectifs et questions de l'analyse, car, à son avis, ce questionnaire ne peut avoir qu'un caractère informatif en raison du fait que la question dépend fortement des dispositions juridiques et constitutionnelles internes. Il propose ensuite quelques suggestions de questions à inclure dans le questionnaire, à savoir Quel type de traité ne nécessite pas d'approbation parlementaire ? L'absence d'approbation parlementaire modifie-t-elle le statut hiérarchique du traité ? L'absence d'approbation parlementaire modifie-t-elle les procédures à suivre ?
69. Le représentant de la République de Corée indique que sa délégation soumettra ses réponses écrites avant la prochaine réunion du CAHDI. Il explique ensuite les trois types de traités conclus par la Corée : les traités soumis à l'accord du Parlement, les traités normaux et les traités prenant effet par notification. Selon la Constitution coréenne, le président a la responsabilité générale et le droit de conclure et de ratifier les traités. Toutefois, pour certains types de traités spécifiques, l'Assemblée nationale a le droit de consentir à leur conclusion et à leur ratification, à savoir les traités relatifs à l'assistance mutuelle ou à la sécurité mutuelle, aux organisations internationales importantes, à l'amitié, au commerce et à la navigation, aux restrictions de souveraineté, à la paix, aux obligations financières sans importance ou aux questions législatives. Tous les autres traités qui n'entrent pas dans ces catégories sont classés comme des traités normaux que le président peut mettre en vigueur sans l'intervention de l'Assemblée nationale. Le représentant déclare que le pourcentage des traités qui parviennent à l'Assemblée nationale pour obtenir son consentement est d'environ 20 %. En ce qui concerne les traités entrant en vigueur par voie de notification, il explique que tout traité portant sur des questions déléguées par des traités existants, sur des questions d'application de dispositions de traités existants ou sur des questions techniques ou procédurales mineures sont classés comme traité entrant en vigueur par voie de notification et font l'objet d'une procédure simplifiée.
70. Le président et le représentant de la Slovénie acceptent d'ajouter au questionnaire les questions proposées par le représentant de l'Allemagne. Le représentant de l'Allemagne suggère de les ajouter en tant que questions directrices pour la deuxième étape, l'analyse. Le président suggère d'attendre la prochaine réunion du CAHDI pour recueillir les réponses au questionnaire et de décider de la deuxième étape par la suite.

- **Echanges de vues sur la question des instruments de législation souple**

71. Le président rappelle que le thème des instruments de législation souple a été inscrit à l'ordre du jour du CAHDI lors de la 63^e réunion à Bucarest, à l'initiative de la délégation italienne, et qu'à l'occasion de la 62^e réunion du CAHDI en mars 2022, la délégation italienne a organisé un événement parallèle en ligne intitulé "*Legislative Guides, Model Laws, Recommendations, Principles: A 'Soft Multilateral Law-Making' for International Governance?*". La délégation italienne a également préparé un document officieux supplémentaire intitulé "The International Soft Law : implications for CoE MFA / LD", conformément au document CAHDI (2023) 11 *Confidentiel*. Le président invite la délégation italienne à prendre la parole afin de présenter le document officieux, ainsi que les autres délégations à contribuer au sujet.
72. Le représentant de l'Italie explique que le rôle des normes de législation souple dans le système législatif international et la gouvernance a considérablement augmenté ces dernières années, tant dans la phase ascendante de création que dans la phase descendante d'interprétation des outils législatifs. À la lumière des décisions antérieures du CAHDI, un questionnaire sur le sujet a été préparé par l'Italie, comprenant trois à cinq domaines thématiques principaux, tous considérés d'un point de vue strictement national. Ce questionnaire sera mis à la disposition du Secrétariat qui le transmettra aux membres du CAHDI pour commentaires, en vue de son approbation lors de la prochaine réunion du CAHDI.
73. La représentante de la Suisse souligne l'intérêt de son pays pour le sujet, en particulier du point de vue de deux questions essentielles : la légitimité démocratique et les considérations liées à la primauté de la loi. La représentante mentionne ensuite les événements organisés par son pays sur ce thème et explique qu'il n'existe pas de définition générale des instruments de législation souple, d'où l'utilité des informations fournies par ce questionnaire.
74. Le représentant de l'Allemagne remercie la délégation italienne d'avoir élargi le champ d'application du questionnaire et du thème de l'Allemagne au thème plus vaste des normes de législation souple.
75. Le représentant de la Norvège note l'augmentation récente de l'utilisation des instruments de législation souple et attire l'attention sur le fait qu'ils sont parfois conclus sans un examen suffisamment approfondi, ce qui pourrait devenir un problème lorsque les instruments juridiques non contraignants sont convertis en instruments contraignants. Les États pourraient alors avoir du mal à revenir sur leurs engagements initiaux, même s'ils ne sont pas contraignants. Le représentant de la Norvège exprime également son intérêt concernant la manière dont les autres États gèrent cette situation, ainsi que sur la manière dont le droit national et les tribunaux des autres États utilisent ces instruments de législation souple. Le représentant conclut en estimant que la question se posait à trois niveaux différents : l'adoption de l'instrument de législation souple lui-même, la transition vers le droit contraignant à un stade ultérieur, et l'utilisation de la législation souple devant les tribunaux nationaux.
76. Le représentant de la Pologne suggère de maintenir l'accent sur la perspective nationale et de s'abstenir d'élargir le débat vers une approche qui serait trop générale sur un sujet aussi vaste.
77. Le représentant du Royaume-Uni aborde deux questions concernant respectivement la terminologie et la substance. Tout d'abord, le représentant estime que le terme "législation souple" est trop confus, étant donné qu'il contient le mot "législation", qui impliquerait un instrument contraignant. Elle estime qu'il est préférable d'utiliser le terme "instrument juridiquement non contraignant". Deuxièmement, en ce qui concerne l'aspect substantiel, le représentant du Royaume-Uni explique que, même s'il peut y avoir une différenciation entre les instruments bilatéraux et multilatéraux auxquels les questionnaires allemand et italien se réfèrent respectivement, les sujets sont très similaires, puisque les instruments auxquels ils se réfèrent partagent les mêmes caractéristiques, et elle suggère de les fusionner.
78. En réponse au point de vue du représentant du Royaume-Uni, le président souligne qu'il est important que les initiatives allemande et italienne ne se chevauchent pas dans leur champ d'application afin d'éviter les doubles emplois.
79. Le représentant de la Slovénie soutient la poursuite de l'initiative italienne sous la forme d'un questionnaire, ajoutant que ce questionnaire pourrait compléter les questionnaires sur les accords juridiquement non contraignants et sur les traités ne nécessitant pas l'approbation du Parlement sans qu'il y ait de chevauchement.

80. Le représentant de l'Irlande exprime le soutien de son pays au maintien du sujet à l'ordre du jour du CAHDI, réitérant que l'Irlande a récemment révisé ses procédures relatives aux instruments de législation souple et qu'elle est donc susceptible de trouver très utiles les informations fournies par un futur questionnaire. Il propose de donner d'abord au CAHDI la possibilité d'examiner le projet de questionnaire préparé par la délégation italienne avant de décider dans quelle mesure il pourrait être nécessaire de fusionner ou de combiner deux processus distincts mais complémentaires, celui relatif à la législation souple et celui relatif aux instruments juridiquement non contraignants.
81. Le président approuve la proposition irlandaise et encourage la délégation italienne à poursuivre la rédaction du questionnaire en s'efforçant d'éviter les chevauchements avec les questions déjà examinées dans le questionnaire sur les accords juridiquement non contraignants.
- 6.2. 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**
82. Dans le cadre de son activité en tant qu'*Observatoire européen des réserves aux traités internationaux*, le CAHDI examine une liste de réserves et de déclarations aux traités internationaux en suspens. Le président présente les documents contenant ces réserves et déclarations susceptibles d'objection (document CAHDI (2023) 8 prov *Confidentiel*). Le président attire également l'attention des délégations sur le document CAHDI (2023) Inf 1 contenant les réactions aux réserves et déclarations aux traités internationaux précédemment examinés par le CAHDI et pour lesquels le délai d'objection a déjà expiré.
83. Le président souligne que les réserves et déclarations aux traités internationaux encore susceptibles d'objection figurent dans le document CAHDI (2023) 8 prov *Confidentiel* qui comprend 7 réserves et déclarations faites à l'égard des traités conclus en dehors et au sein du Conseil de l'Europe.
84. En ce qui concerne la **déclaration faite par les Philippines** à la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie (1961)*, le président indique que l'article 8, paragraphe 3 de la Convention ne permet la révocation de la citoyenneté que dans certains cas définis. Dans l'alinéa c de ses déclarations, les Philippines ont cité plusieurs lois nationales sur la base desquelles elles ont déclaré que la révocation de la citoyenneté restait possible, sans expliquer le contenu des lois citées. Selon le président, il est donc déjà possible de considérer que l'alinéa c des déclarations est problématique en tant que tel, étant donné que les autres parties contractantes ne pouvaient pas prévoir, sans consulter les différentes lois nationales, quels motifs de révocation les Philippines entendaient maintenir. En outre, l'un des motifs de révocation invoqués par les Philippines, à savoir la possibilité de révoquer la citoyenneté pour désertion, semble également poser un problème substantiel, puisqu'il pourrait être difficile de faire relever ce motif des exceptions prévues à l'article 8, paragraphe 3, de la Convention, comme par exemple « un comportement gravement préjudiciable aux intérêts vitaux de l'État ». Le président explique que la Tunisie avait formulé une déclaration, certes légèrement différente, mais peut-être comparable, à la même convention concernant « le fait de se soustraire aux obligations de la loi concernant le recrutement dans les forces armées », contre laquelle plusieurs États, dont des États représentés au CAHDI, s'étaient opposés à l'époque.
85. Le représentant de l'Allemagne note que l'alinéa a de la déclaration des Philippines équivaudrait à une réserve constitutionnelle générale incompatible avec l'objet et le but de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, et donc à une réserve irrecevable en vertu de l'article 17, paragraphe 2, de la Convention. En outre, l'alinéa c de la déclaration ne répondrait pas, selon le gouvernement allemand, aux exigences de l'article 8, paragraphe 3, de la Convention qui accorde à un État contractant le droit de priver une personne de sa nationalité, même si cela la rend apatride, à condition qu'il justifie l'exercice de ce droit pour l'un ou plusieurs des motifs énumérés par la Convention. La déclaration des Philippines contient cependant une référence générale aux lois philippines qui vont au-delà des exceptions prévues à l'article 8, paragraphe 3 de la Convention. En outre, la déclaration fait référence à d'autres lois applicables qui ne sont pas énumérées de manière exhaustive. La déclaration

n'apporte donc pas la précision et la clarté nécessaires en raison de la nature exceptionnelle de la disposition. Le représentant de l'Allemagne déclare donc que son pays avait formulé une objection à la fois à l'alinéa a de la réserve et à l'alinéa c de la déclaration formulées par les Philippines.

86. Le représentant des Pays-Bas déclare que son pays envisage également de s'opposer à ces déclarations des Philippines.
87. **En ce qui concerne les déclarations** presque identiques **formulées par le Saint-Siège** à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et à l'Accord de Paris (2015), le président note que la partie potentiellement problématique de ces déclarations concerne la partie dans laquelle le Saint-Siège réitère sa position relative au terme « genre » en soulignant que toute référence au « genre » et aux termes connexes dans tout document qui a été ou qui sera adopté par la Conférence des États parties auxdites conventions ou par leurs organes subsidiaires doit être comprise comme étant fondée sur l'identité sexuelle biologique, à savoir homme ou femme.
88. Le représentant de l'Allemagne s'exprime pour rappeler que son pays considère que le terme « genre » ne se limite pas aux personnes s'identifiant comme hommes ou femmes.
89. Le représentant du Royaume-Uni déclare que son pays n'a pas encore examiné ces déclarations (ni la déclaration concernant la déclaration de l'Azerbaïdjan visée au paragraphe 93 ci-dessous) mais que sa délégation conserve d'éventuelles réserves à cet égard.
90. La **déclaration faite par le Portugal** à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30 - 1959) et à ses Protocoles additionnels (STE n° 99 - 1978 et STE n° 182 - 2001) désigne le Parquet européen (BPGE) comme autorité judiciaire aux fins de l'entraide judiciaire en vertu de la Convention et de ses protocoles. Le président rappelle que la Suisse a soumis, le 27 janvier 2022, une contre-déclaration. Aucune délégation ne souhaite prendre la parole sur ce point.
91. S'agissant de la **déclaration faite par l'Ukraine** à 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 (CETS n° 210 - 2011), l'Ukraine a déclaré ne considérer aucune des dispositions de la Convention comme l'obligeant à modifier sa Constitution, le Code de la famille ou d'autres lois nationales. Le président explique que cette déclaration peut être perçue comme limitant le champ d'application de la Convention d'Istanbul d'une manière qui n'est pas autorisée par l'article 78 de la Convention.
92. La représentante de l'Ukraine prend la parole pour expliquer que la ratification de la Convention d'Istanbul a été un succès majeur pour son gouvernement qui a été planifié depuis des années. Toutefois, en raison de la position des différentes parties prenantes, la ratification n'a été possible que maintenant. Elle transmettra à sa capitale les préoccupations exprimées par d'autres délégations, et qu'elle comprend très bien, afin de procéder à des consultations internes sur la manière de les prendre en compte au mieux. Elle promet de rapporter les réponses au CAHDI dès qu'elles seront prêtes.
93. En ce qui concerne la **déclaration faite par l'Azerbaïdjan** au Quatrième Protocole additionnel à la Convention d'extradition (STCE n° 212 - 2012) par laquelle l'Azerbaïdjan déclare qu'il n'appliquera pas les dispositions du Protocole à l'égard de la République d'Arménie jusqu'à ce que les conséquences du conflit soient complètement éliminées et que les relations entre la République d'Arménie et la République d'Azerbaïdjan soient normalisées, le président note que la déclaration pourrait potentiellement être considérée comme problématique car relevant de la catégorie des déclarations impliquant l'exclusion de toute relation conventionnelle entre l'Etat déclarant et un autre Etat partie au traité - une question que le CAHDI avait déjà longuement débattue.
94. La représentante de l'Azerbaïdjan rappelle que le document pertinent du CAHDI sur les déclarations impliquant l'exclusion de toute relation conventionnelle entre l'Etat déclarant et un autre Etat partie au traité à l'égard duquel la déclaration est formulée (document CAHDI (2021) 13 prov *Confidentiel*). De l'avis de sa délégation, ce document n'est pas concluant sur la question de savoir si ces déclarations peuvent être considérées comme des réserves ou non. Son pays maintient donc sa position selon laquelle cette déclaration ne constitue pas une

réserve mais, partant du principe que tout Etat souverain a le pouvoir et la discrétion d'établir des relations diplomatiques avec d'autres Etats, définit seulement le champ d'application du Protocole à l'égard des autres Etats parties à celui-ci. L'Azerbaïdjan juge donc nécessaire et utile d'informer les autres États parties, par le biais de cette déclaration, sur le champ d'application de l'instrument. Cette déclaration unilatérale viserait à informer les autres Etats parties que l'Azerbaïdjan n'est pas en mesure d'appliquer ce Protocole à un pays avec lequel il n'a pas de relations diplomatiques. Toutefois, lorsque les circonstances sur le terrain évoluent, cette déclaration peut être retirée en fonction des circonstances.

95. En ce qui concerne **le retrait partiel d'une réserve par Oman** à la *Convention internationale des droits de l'enfant (1989)*, le président explique que ce retrait laisse intacte la partie toujours problématique des réserves émises par Oman concernant le droit à la liberté de religion de l'enfant. Oman avait déjà émis une réserve similaire lors de son adhésion à la Convention en 1966, à laquelle plusieurs États avaient objecté, y compris des États membres du CAHDI. Cette réserve a été modifiée depuis, mais la partie relative au droit à la liberté de religion n'a jamais changé en substance. Aucune délégation ne prend la parole sur ce point.
96. Avant de clore ce sous-point, le CAHDI débat de la possibilité d'examiner également les réserves et déclarations aux traités déposés auprès de la Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH) et décide d'inclure l'examen de ces réserves et déclarations dans le cadre de ses travaux en tant qu'Observatoire européen des réserves aux traités internationaux. Le Secrétariat est chargé de prendre contact avec le Groupe de travail du Conseil européen sur le droit international public (COJUR) et/ou le Bureau des Traités de la HCCH afin de déterminer la manière de suivre au mieux les nouvelles réserves et déclarations faites aux traités déposés auprès de la HCCH dans la pratique.

7. QUESTIONS ACTUELLES DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

7.1. Questions d'actualité relatives au droit international public

- *Échange de vues sur l'agression en Ukraine*

97. Les représentants de l'Ukraine donnent un aperçu des derniers développements concernant l'agression en Ukraine. Ils remercient les délégations et leurs gouvernements respectifs pour leur soutien indéfectible aux efforts déployés par l'Ukraine pour faire respecter la loi. Ils expriment également leur gratitude au CAHDI et au Conseil de l'Europe pour les discussions fructueuses sur la création du Tribunal spécial au sein du Groupe restreint, qui comprend des représentants de 33 États ainsi que d'organisations internationales. Le représentant souligne également le soutien politique apporté à la création du tribunal spécial par les résolutions adoptées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, ainsi que par les parlements nationaux. Le représentant exprime sa gratitude pour le soutien reçu dans l'établissement du Centre international pour la poursuite du crime d'agression en Ukraine (« ICPA ») à La Haye au sein de l'équipe commune d'enquête (« JIT ») entre l'Ukraine et six autres États avec le soutien d'Eurojust. Le représentant réitère les progrès réalisés par le Groupe restreint dans ses discussions et la nécessité de créer un tribunal spécial comme objectif final. Il est également rappelé aux délégations qu'elles sont invitées au sommet de Bucha le 31 mars 2023. Enfin, les représentants ukrainiens informent le CAHDI des derniers développements dans les affaires de l'Ukraine devant les tribunaux internationaux, y compris le développement le plus récent où la Cour pénale internationale ("CPI") a émis un mandat d'arrêt contre le président russe, Vladimir Poutine, et la commissaire aux droits de l'enfant dans le bureau du président de la Fédération de Russie, Maria Alekseyevna Lvova-Belova.
98. Une écrasante majorité des représentants présents à la réunion prennent la parole pour exprimer leur solidarité avec l'Ukraine. Soulignant la nécessité d'établir la responsabilité de l'agression russe, les délégations expriment leur soutien aux enquêtes de la CPI sur ce sujet et à l'Ukraine dans ses engagements juridiques à cet égard, y compris les affaires portées par l'Ukraine contre la Fédération de Russie devant la Cour internationale de justice (« CIJ ») et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Les délégations ont fait référence à leurs déclarations d'intervention dans ces affaires, ainsi qu'aux autres mécanismes auxquels elles

participent, tels que l'équipe commune d'enquête, ou les nombreux forums internationaux sur ce sujet.

99. En ce qui concerne le groupe restreint créé pour le tribunal spécial chargé de juger le crime d'agression de la Fédération de Russie, les délégations des pays suivants : Australie, Autriche, Belgique, Canada, Croatie, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suède, Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique notifient leur participation au Groupe, les travaux menés dans son cadre et leur soutien à la mise en place un mécanisme approprié pour traiter le crime d'agression.
100. Les délégations de la Croatie, de la Finlande, de l'Allemagne, de l'Italie, du Luxembourg et du Portugal encouragent l'Ukraine à ratifier le Statut de Rome, y compris les amendements de Kampala sur le crime d'agression, afin de légitimer davantage les efforts déployés par l'État pour garantir l'obligation de rendre des comptes en s'engageant à répondre également de ses actes devant la CPI. Une majorité de délégations exprime également son soutien au renforcement continu de la CPI en tant que principal tribunal pénal universel, les délégations de Belgique, Chypre, Estonie, Allemagne, Islande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Portugal et Slovénie soutenant également la révision du Statut de Rome en ajoutant des possibilités de déclenchement de la compétence de la CPI pour le crime d'agression.
101. Le représentant de l'UE explique que l'Union examine les possibilités d'établir un mécanisme pour combler les lacunes en matière de responsabilité. Il rappelle également le soutien apporté par l'UE à travers ses sanctions contre la Russie, notamment le gel des avoirs, les interdictions d'importation et d'exportation et un mécanisme de notification, ainsi que les enquêtes menées par l'intermédiaire d'Europol et d'Eurojust.

7.2. Règlement pacifique des différends

102. Le représentant du Canada annonce que le Canada et le Danemark ont résolu pacifiquement un différend territorial de longue date dans l'Arctique au sujet de l'île Hans. Il rappelle que ce cas démontre le bon usage du cadre international pour régler pacifiquement un différend vieux de 50 ans.
103. Le représentant des États-Unis d'Amérique rend compte de l'état d'avancement de l'affaire de la CIJ [Certains Actifs Iraniens \(République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique\)](#), qui concerne les activités de la banque centrale iranienne. Le représentant informe également le CAHDI de ses observations concernant les objections de la Russie sur la capacité des États tiers, dont beaucoup sont représentés au CAHDI, à intervenir dans l'affaire des [Allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide \(Ukraine c. Fédération de Russie\)](#). Le représentant informe également le CAHDI de deux procédures pour avis consultatifs de la CIJ ([Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est](#) et [Obligations des États en matière de changement climatique](#)). Enfin, le représentant des États-Unis informe le CAHDI de leur candidat, le Professeur Sarah H. CLEVELAND, au poste de juge à la CIJ.

7.3. Les travaux de la Commission du droit international

104. Le président ouvre la discussion pour l'échange de vues et les interventions des délégations au titre de ce point.
105. Le représentant du Canada rappelle que son pays apprécie l'importante contribution de la CDI au maintien et au renforcement d'un ordre international fondé sur des règles de droit. En ce sens, le pays estime qu'il était important d'intervenir dans la discussion concernant le Projet de principes sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés, qui a eu lieu lors de la précédente session de la Sixième Commission de l'Assemblée générale. L'approche du Canada a consisté à réitérer l'opinion très claire, en ce qui concerne certaines de ces questions, selon laquelle, en l'absence d'une pratique étatique et d'une *opinio juris* correspondantes, les obligations conventionnelles applicables pendant un conflit armé international ne devraient pas être présentées comme des obligations coutumières applicables pendant un conflit armé non-international. Deuxièmement, son pays souhaite rappeler que l'article 1er commun aux Conventions de Genève n'implique pas l'obligation pour les États qui

ne sont pas parties à un conflit armé de veiller à ce que tous les États et les parties non étatiques à ce conflit armé respectent les Conventions de Genève.

106. Le représentant de l'Italie note que la guerre d'agression contre l'Ukraine a prouvé qu'il est crucial de réfléchir au rôle joué par les États qui ne sont pas directement touchés par des violations graves et à l'importance croissante des contre-mesures adoptées et mises en œuvre par des États tiers. Plus précisément, son pays estime que tout instrument contraignant potentiel sur la responsabilité des États devrait définir avec précision les exigences procédurales et de fond pour l'exercice du droit de recourir à des contre-mesures par des États tiers. L'Italie soutient fermement l'élaboration d'un instrument multilatéral consistant en des règles communes pour prévenir et punir les crimes contre l'humanité sur la base du Projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité. Le représentant informe ensuite le CAHDI que son pays finalise l'élaboration d'un Code national de la criminalité internationale visant à adapter la législation nationale aux obligations internationales d'enquête et de poursuite des crimes internationaux habituellement perpétrés par des agents de l'État agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. En conséquence, le projet de code comprendra probablement une disposition sur la pertinence de l'immunité *ratione materiae* devant les organes des juridictions nationales, conformément au projet d'article 7 du Projet d'articles de la CDI sur l'immunité des représentants de l'état de la juridiction pénale étrangère, dont la nature coutumière ne peut être affirmée sereinement. C'est pourquoi le Code national en question prévoit expressément que toutes ses dispositions doivent être interprétées conformément aux obligations découlant du droit international.
107. Le représentant du Mexique, ancien membre de la CDI et actuel candidat à la CIJ, attire l'attention du CAHDI sur le sujet des accords non contraignants. Il exprime sa satisfaction quant au fait que le CAHDI ait commencé à travailler sur cette question et rappelle que la CDI fera très certainement de même prochainement après avoir décidé, lors de sa 73^{ème} session en 2022, d'inclure le sujet des « Accords Internationaux Juridiquement Non-Contraignants » dans son programme de travail à long terme suite à la suggestion incluse dans la note préparée par le Professeur Mathias Forteau, membre français de la CDI. Le représentant note que le fait que le CAHDI et la CDI soient en contact à ce sujet était une excellente nouvelle, rappelant en outre que la CDI se réjouit toujours de collaborer et d'échanger avec le CAHDI. Après avoir exprimé son accord avec les remarques précédentes du représentant de l'Italie, il informe les délégations de la reprise de la 77^{ème} session de la Sixième Commission le 10 avril 2023 à New York. Il informe le CAHDI, dans ce contexte, que malgré les difficultés initiales, un accord a été trouvé sur la question des crimes contre l'humanité. Il devrait donc être possible de voir un projet préparé par la CDI à un moment où l'absence d'une convention multilatérale sur cette question est plus inacceptable que jamais en raison de la guerre en Ukraine. Le représentant souligne l'importance de la présence des membres du CAHDI à New York pour cette session, qui sera suivie d'une autre l'année prochaine avant d'adopter une décision finale sur les prochaines étapes à suivre. Idéalement, la prochaine étape serait une conférence diplomatique sous l'égide des Nations Unies.
108. La représentante des États-Unis d'Amérique souligne que son pays continue à suivre de près et à soutenir fermement les travaux de la CDI. Au cours des réunions précédentes du CAHDI, son pays a souligné certaines préoccupations concernant les méthodes de travail de la CDI, y compris un manque de clarté entre la codification et le développement progressif et une certaine confusion sur le format des travaux de la CDI qui a un impact sur la façon dont la Commission est perçue par la communauté au sens large. Les États-Unis saluent l'initiative du Groupe de travail de la CDI sur les méthodes de travail d'examiner ces questions. Elle note en outre que son pays est un fervent partisan de la résolution sur la question des crimes contre l'humanité adoptée en 2022, qui a finalement fait avancer la discussion des projets d'articles concernés de la CDI au sein de la Sixième Commission. Son pays reconnaît que les États ont des points de vue divergents sur le projet d'articles final et sur la voie à suivre. Il serait donc intéressant de savoir comment les autres pays envisagent d'aborder la 77^e session qui reprendra en avril. La représentante réitère également le soutien de son pays aux trois nouveaux projets qui ont été ajoutés au programme de travail de la CDI, à savoir le « Règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales sont parties », la « Piraterie », et les « Moyens auxiliaires de détermination des règles de droit international ».

109. La représentante de la Slovénie revient sur le Projet d'articles de la CDI sur l'immunité des représentants de l'état de la juridiction pénale étrangère. Elle note que le projet d'article 7 fait référence aux crimes de droit international pour lesquels l'immunité *ratione materiae* ne s'applique pas. La raison de cette exception n'est pas la gravité de ces actes en soi, mais plutôt les valeurs fondamentales de la communauté internationale qui doivent être protégées. Toutefois, la CDI n'a pas inclus le crime d'agression dans cette liste de crimes. En revanche, l'interdiction de l'agression figure dans le Projet de conclusions de la CDI sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général. Ces normes reflètent et protègent les valeurs communes et primordiales partagées par l'ensemble de la communauté internationale et produisent des obligations *erga omnes*. Le représentant déclare que la Slovénie estime qu'un examen plus approfondi de la possibilité d'inclure le crime d'agression dans le projet d'article 7 était nécessaire.
110. Le représentant du Portugal souligne que les travaux de la CDI sur le projet d'article 7 n'avaient pas été aisés et qu'il avait même fallu organiser un vote concernant cet article. Néanmoins, le Portugal convient également que la mention expresse du crime d'agression fait défaut. Toutefois, son pays estime qu'en vertu du droit existant, l'agression constitue déjà une exception à l'immunité *ratione materiae*. Le Portugal souhaiterait bien entendu recevoir des éclaircissements supplémentaires sur cette question, y compris de la part de la CDI, si cela s'avérait possible. Le représentant estime qu'il est important que les États, au sein du CAHDI mais aussi dans d'autres enceintes, fassent part de leurs points de vue sur la question de savoir quel est le droit positif concernant l'exception d'agression. En ce qui concerne la question des crimes contre l'humanité, il estime qu'une étape extrêmement importante a été franchie dans les négociations relatives au Projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité. Son pays considère de manière très positive la méthodologie adoptée comme une voie à suivre pour l'Assemblée générale. Il fait remarquer que nous vivons à une époque où, une fois de plus, le droit international et les conventions écrites de droit international sont nécessaires. La récente conclusion des négociations relatives à la convention « BBNJ » (également appelée « Traité sur la haute mer ») en est un très bon exemple.¹¹ Il existe une vision commune de la nécessité de combler cette lacune par une conférence diplomatique dans un avenir très proche, ainsi que par la négociation et l'adoption d'une convention sur les crimes contre l'humanité. Le représentant estime qu'il s'agirait d'un signe très positif montrant qu'il n'y a pas d'alternative à l'État de droit et à un ordre international fondé sur des règles de droit.
111. Le représentant de la Pologne informe le CAHDI que son pays a adopté sa position sur l'application du droit international dans le cyberspace en 2022. La Pologne est d'avis que les contre-mesures adoptées par des États tiers, également appelées contre-mesures collectives, en réponse à une violation des normes de *jus cogens* sont valables en l'état actuel du droit international. En outre, il rappelle que lors de la discussion sur les Immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État qui s'est tenue l'année dernière au sein de la Sixième Commission, son pays a présenté la position selon laquelle l'immunité fonctionnelle ne s'applique pas au crime d'agression.

7.4. Examen des questions courantes concernant le droit international humanitaire

112. Le président ouvre la discussion pour l'échange de vues et les interventions des délégations au titre de ce point.
113. La représentante de la Suisse fait part aux membres du CAHDI de l'organisation, par la Suisse et le Comité international de la Croix-Rouge (« CICR »), d'une réunion d'experts gouvernementaux qui s'est tenue du 24 janvier au 2 février 2023. L'objectif de cette réunion en ligne était de permettre une meilleure protection de l'environnement dans les conflits armés à travers une meilleure mise en œuvre du droit international humanitaire (« DIH »). La réunion a attiré de nombreux participants issus des délégations du CAHDI ainsi que 370 experts de plus de 120 pays, qui ont réussi à identifier des défis communs, mais aussi des bonnes pratiques pour surmonter les difficultés. La représentante remercie tous les participants

¹¹ [Projet d'accord en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale](#), Nations unies, 4 mars 2023, (en anglais uniquement).

présents pour leurs contributions substantielles à cette réunion, invite les délégations du CAHDI à s'inspirer des bonnes pratiques identifiées et les informe que le résumé de la présidence leur sera transmis prochainement.

114. La représentante de l'Autriche informe les délégations de l'organisation de la première Conférence régionale européenne des commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire (« la Conférence régionale ») qui s'est tenue à Vienne les 13 et 14 mars 2023. La Conférence a été organisée conjointement par le CICR, le ministère autrichien des Affaires européennes et internationales et la Croix-Rouge autrichienne. L'Autriche remercie le CICR pour l'excellente collaboration dans le cadre de l'organisation de la Conférence. La Conférence régionale a réuni les comités nationaux européens et les entités similaires sur le DIH. En outre, les pays de la région qui ont manifesté leur intérêt pour la création d'un tel organe ont été invités. La Conférence a consisté en une réunion à huis clos suivie d'une conférence publique. La réunion à huis clos a été organisée en trois parties : premièrement, le travail de base des comités de DIH ; deuxièmement, une sélection de sujets contemporains de DIH pertinents pour les comités nationaux de DIH ; et troisièmement, la préparation de la 34^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les discussions se sont déroulées sous forme de groupes de travail pléniers et de panels plus restreints afin de faciliter les échanges entre pairs, d'encourager la réflexion sur le rôle du DIH et de servir d'espace de partage d'expériences et d'idées sur des sujets contemporains liés au DIH. La conférence publique a eu lieu dans l'après-midi du 14 mars 2023, et l'inscription était ouverte à une variété de parties prenantes, y compris des praticiens, des universitaires et des organisations de la société civile. La conférence publique était intitulée « Droit international humanitaire et technologies » et consistait en deux panels, le premier sur l'automatisation de la guerre et le second sur la numérisation de la guerre.
115. La représentante de la Belgique remercie, au nom de la Commission interministérielle de droit humanitaire, l'Autriche, le CICR et la Croix-Rouge autrichienne pour l'organisation de la Conférence régionale, que sa délégation a trouvée très utile et intéressante, non seulement en ce qui concerne les défis actuels rencontrés dans la mise en œuvre du DIH, mais aussi en ce qui concerne le rôle que pourraient jouer les comités nationaux dans ce contexte.
116. Le représentant de l'Irlande rend compte d'une conférence organisée par l'Irlande en novembre 2022 sur les armes explosives en zones peuplées (« EWIPA »), au cours de laquelle une déclaration politique a été formellement adoptée au terme de près de trois années de consultations entre les États. La déclaration reconnaît la nature et l'étendue des dommages causés aux civils par l'utilisation d'armes, y compris les effets néfastes directs et indirects de cette utilisation, et comprend une série d'engagements pratiques qui permettront de remédier à ces dommages et d'améliorer le respect du DIH. La déclaration a été approuvée par 83 États de toutes les régions, dont une grande majorité d'États membres de l'UE et de l'OTAN, et elle reste ouverte à l'approbation d'autres États à leur convenance.
117. Le représentant du CICR commence par exprimer sa profonde gratitude et son plaisir d'avoir pu travailler aux côtés de l'Autriche pour organiser la Conférence régionale des commissions nationales de DIH à Vienne. Les commissions nationales de DIH ont démontré qu'elles ont un rôle à jouer dans la création d'un environnement propice à la mise en œuvre du DIH. Les rôles et les tâches de ces commissions ont également évolué au fil du temps et, compte tenu de l'expertise et de l'expérience acquises par ces dernières, le renforcement de leur coopération au niveau régional pourrait inciter les États et les sociétés nationales à s'inspirer des pratiques de mise en œuvre qui se sont révélées efficaces dans d'autres contextes. C'est dans ce contexte que le CICR a souhaité co-organiser cette première Conférence régionale. Outre la discussion de sujets généraux, tels que le fonctionnement et la collaboration des commissions nationales ou les rapports volontaires, les participants ont également discuté de la manière dont les commissions nationales de DIH peuvent améliorer la mise en œuvre par leur État des obligations liées à l'emblème, aux bureaux nationaux de renseignements sur les personnes disparues, à la répression des violations du DIH, aux EWIPA et aux exceptions humanitaires dans les régimes de sanctions. Le représentant estime que la Conférence a permis d'atteindre les objectifs déjà mentionnés par la représentante de l'Autriche. Il souhaite également que les échanges et discussions se poursuivent à l'avenir, soit par l'organisation de ce type de

conférence régionale, soit par des échanges *ad hoc* entre les commissions nationales de DIH, que le CICR encourage, ainsi que par toute initiative que les délégations jugeraient pertinente.

118. Le représentant du CICR remercie la Suisse pour la co-organisation de la Réunion d'experts gouvernementaux sur la protection de l'environnement dans les conflits armés. Du point de vue du CICR, il ne s'agissait pas de parler d'interprétation juridique, mais d'échanger sur les défis et pratiques basés sur la compréhension par chaque Etat de ses obligations. Il estime qu'il s'agit d'une manière efficace et fructueuse de structurer la discussion et que la richesse des pratiques partagées suggère l'existence d'un accord sur ce point. Il souligne ensuite certains aspects de la réunion. Tout d'abord, tous les participants ont reconnu que les dommages causés à l'environnement doivent être atténués dans les conflits armés. L'environnement est souvent considéré comme un élément secondaire par rapport à la protection des civils, mais les deux sont liés et il existe un sentiment que davantage doit être fait. En ce qui concerne les défis partagés, de nombreux États ont indiqué que l'ignorance des règles du DIH en général, et de celles applicables à l'environnement en particulier, constituait un obstacle à une meilleure protection. Certains États ont indiqué qu'ils manquaient d'expertise et de ressources spécifiques pour pouvoir réduire l'impact sur l'environnement. En ce qui concerne les bonnes pratiques, de nombreux États ont souligné l'importance d'anticiper l'impact environnemental et d'assurer un suivi continu tout au long des phases de planification, d'opération et de post-opération. Les États ont partagé un large éventail d'outils et d'expertise, y compris des bases de données dédiées au suivi des activités, des produits et des services qui affectent l'environnement. La réunion d'experts a constitué une étape importante dans le travail continu du CICR visant à promouvoir une meilleure compréhension et une meilleure mise en œuvre du DIH protégeant l'environnement dans les conflits armés, et le CICR espère que cette discussion se poursuivra.
119. Passant à la question des EWIPA, le représentant rappelle que dans les conflits armés en cours, il est possible d'observer quotidiennement les conséquences humanitaires directes et indirectes dévastatrices de l'utilisation d'armes explosives lourdes dans les villes et autres zones peuplées. La Déclaration politique sur les EWIPA adoptée par 83 États en novembre 2022, dont la plupart des États représentés au sein du CAHDI, constitue, selon le CICR, une étape très importante à cet égard. Le CICR exhorte tous les États qui ne l'ont pas encore fait à approuver la déclaration et à œuvrer individuellement et collectivement à son universalisation et à sa mise en œuvre pleine et effective. Le CICR contribuera à cet effort, notamment en accueillant une réunion d'experts militaires sur la prévention et l'atténuation des effets des EWIPA à l'automne 2023, et continuera d'engager des dialogues bilatéraux confidentiels avec les États et les parties aux conflits armés afin de recenser les bonnes pratiques pour la mise en œuvre d'une politique visant à éviter l'utilisation d'armes explosives lourdes dans les zones peuplées.
120. Le représentant aborde ensuite la question du développement des systèmes d'armes autonomes, qui soulève de graves préoccupations humanitaires, juridiques et éthiques. Il s'est félicité de l'adoption en janvier 2023 d'une résolution de l'APCE¹² qui reconnaît la nécessité de nouvelles règles pour les systèmes d'armes autonomes, selon une approche dite à deux niveaux. Selon le CICR, les États européens et les observateurs représentés au CAHDI peuvent jouer un rôle clé cette année en aidant à constituer une masse critique d'États soutenant la négociation de telles règles. De nombreux États européens se sont déjà engagés en faveur de nouvelles règles et de nombreux autres restent ouverts à une réponse juridique. Le CICR encourage la poursuite de ces processus et invite instamment les États à traduire cette position en actions fortes et concertées au niveau international, notamment lors des conférences des Hautes Parties contractantes à la Convention sur certaines armes classiques¹³ et dans d'autres enceintes qui débattent déjà de cette question. Le représentant mentionne la prochaine conférence régionale, qui sera accueillie par le Luxembourg à la fin

¹² [Résolution 2485 \(2023\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur l'Émergence des systèmes d'armes létales autonomes (SALA) et leur nécessaire appréhension par le droit européen des droits humains, texte adopté par l'Assemblée le 27 janvier 2023 (9e séance).

¹³ [Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination](#) adoptée à Genève le 10 octobre 1980.

du mois d'avril 2023, comme représentant une opportunité cruciale pour les États européens à cet égard.

121. Il mentionne également un important projet novateur mené par le CICR au cours des trois dernières années concernant l'idée d'un emblème numérique, c'est-à-dire un symbole numérique permettant d'identifier les acteurs médicaux et humanitaires dans le cyberspace, de la même manière qu'un emblème de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge ou du Cristal-Rouge le permettrait dans le monde physique. Au cours des trois dernières années, le CICR a travaillé avec des instituts de recherche et un groupe d'experts mondiaux sur les solutions techniques possibles pour un emblème numérique. Sur la base de cette étude approfondie, le CICR estime qu'un emblème numérique pourrait ajouter un niveau de protection contre les cyber-opérations pour les installations médicales et les acteurs du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Lors d'une prochaine étape, le CICR envisage une série d'échanges avec les États afin d'entendre leurs points de vue, de répondre à leurs questions et de déterminer si et comment un nouvel emblème ou signal numérique pourrait être incorporé au sein du DIH. Enfin, le CICR commence à préparer la prochaine Conférence internationale du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Tous les quatre ans environ, la Conférence internationale réunit tous les États parties aux Conventions de Genève, les 192 sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR. Le représentant indique que la note de synthèse de la Conférence vient d'être publiée sur le site web de cette dernière et que tout commentaire sur cette note serait le bienvenu afin de façonner celle-ci.
122. La représentante de la Slovénie informe le CAHDI d'un événement sur le DIH à Ljubljana intitulé « Crise humanitaire, protection des infrastructures critiques et de l'environnement pendant les conflits armés et en relation avec les mesures de consolidation de la paix : Les défis juridiques du 21^{ème} siècle ». L'événement a abordé l'importance de la protection des infrastructures critiques pendant les conflits armés, la question de la dégradation de l'environnement dans ces conflits et son effet sur la vie et la santé humaines, ainsi que la fourniture d'une aide humanitaire rapide et efficace à ceux qui en ont le plus besoin, en conformité avec les cadres juridiques existants. Comme l'ont souligné de nombreux événements récents liés au DIH, la protection des infrastructures civiles essentielles, l'environnement et l'aide humanitaire sont des questions globales essentielles pour la protection des civils pendant les conflits armés. La représentante note que les principales conclusions de la conférence avaient déjà été diffusées par le biais du réseau slovène de l'UE et qu'elles seraient bientôt partagées au sein du CAHDI. En outre, la représentante remercie le vice-président du CICR pour sa participation et sa contribution à l'événement slovène, ainsi que tous les membres du CAHDI qui y ont assisté.
123. Le représentant de l'Allemagne commence par féliciter l'Irlande pour sa Déclaration sur les EWIPA qui constitue, aux yeux de son gouvernement, une grande réussite. Le représentant souligne la grave préoccupation de l'Allemagne quant à l'impact dévastateur et souvent à long terme sur les civils de l'utilisation d'EWIPA. Avec la déclaration politique signée en novembre 2022, les États ont envoyé un message clair indiquant que ce bilan est inacceptable et qu'ils s'engagent à mieux protéger les civils et à aider les victimes des EWIPA. Le représentant soutient que nombre de ces victimes civiles résultent de situations dans lesquelles les obligations existantes en matière de DIH ne sont pas respectées, voire ignorées de manière flagrante. C'est le cas, par exemple, des acteurs non étatiques tels que le soi-disant État islamique, Boko Haram ou les Talibans. Toutefois, il est également possible d'assister à un tel comportement inacceptable de la part d'États. Dans leur guerre d'agression illégale contre l'Ukraine, les troupes russes auraient attaqué, directement ou de manière indiscriminée, des civils et des objets civils à l'aide d'armes explosives. Le représentant réitère la volonté de l'Allemagne de condamner ce comportement avec la plus grande fermeté. Selon l'Allemagne, les obligations découlant du DIH et du droit international doivent être pleinement respectées, la Russie doit immédiatement mettre fin à la guerre qu'elle a déclenchée et mettre un terme aux souffrances tragiques et aux pertes de vies humaines qu'elle continue de causer. Dans ce contexte, le représentant poursuit en indiquant qu'il est essentiel que la déclaration comprenne un appel clair à toutes les parties à un conflit armé - signataires de la déclaration, États non signataires et acteurs non étatiques - à respecter le DIH et les principes humanitaires lors de l'utilisation d'armes explosives, afin de réduire au minimum les dommages causés aux civils. Le représentant suggère que les réunions futures portent également sur la notion d'effets

prévisibles et indirects afin d'examiner de manière adéquate les conséquences de l'utilisation des armes explosives. Selon son pays, la déclaration politique représente un signal fort d'engagement en faveur d'une meilleure protection des civils et de l'assistance aux victimes. Il indique que l'Allemagne est ravie de la soutenir et exprime l'espoir de son gouvernement que de nombreux autres États fassent de même. L'Allemagne est prête à assumer son rôle dans un processus de suivi inclusif, avec la participation des organisations internationales et de la société civile, afin d'ouvrir la voie à des améliorations tangibles sur le terrain et de remédier à l'impact humanitaire résultant de l'utilisation des EWIPA.

124. Le représentant de l'Allemagne formule ensuite quelques remarques sur la réunion du Groupe d'experts gouvernementaux sur les technologies émergentes dans le domaine des systèmes d'armes létales autonomes (GEG sur les SALA) organisée à Genève du 6 au 10 mars 2023. Selon lui, cette réunion a démontré la convergence croissante sur la base d'une approche à deux niveaux promus par un groupe de pays, dont l'Allemagne, sur la base d'un document de travail de juillet 2022. Bien qu'il subsiste, des divergences sur des questions importantes, l'idée d'une approche à deux niveaux a également été reflétée de manière générale dans des propositions telles que la Feuille de route vers un nouveau protocole sur les systèmes d'armes autonomes soumise par un groupe de pays (Argentine, Costa Rica, Guatemala, Kazakhstan, Nigeria, Panama, Philippines, Sierra Leone, l'État de Palestine et Uruguay) en 2022. Il a également été possible de constater que les régions d'Amérique latine et des Caraïbes promeuvent cette idée. Le représentant conclut ses remarques en exprimant l'appréciation de son gouvernement quant au fait que les projets d'articles soumis par l'Australie, le Canada, le Japon, la République de Corée, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique au début de la présente réunion du Groupe d'experts gouvernementaux reflétaient également cette approche.
125. La représentante du Royaume-Uni débute en exprimant la satisfaction de son pays d'avoir pu signer la Déclaration sur les EWIPA aux côtés de nombreux autres États représentés au sein du CAHDI. À l'avenir, le Royaume-Uni serait particulièrement désireux de veiller à ce que l'élan donné à la négociation de cette déclaration aboutisse effectivement à une mise en œuvre pratique. Elle souligne qu'il est important que cette dernière constitue un avantage humanitaire concret pour la protection des civils. C'est pourquoi son pays est tout à fait disposé à travailler avec ses alliés, ses partenaires et la société civile pour promouvoir la déclaration, tenir ses engagements, développer le partage des bonnes pratiques et encourager les États, y compris le sien, à mettre en place de bonnes procédures et formations. Elle explique que son pays envisage ainsi une approche pratique pour les prochaines étapes. Elle met ensuite l'accent sur l'initiative de prévention de la famine. Le Comité national britannique du DIH continue de travailler, en collaboration avec la Croix-Rouge britannique et certains universitaires, sur un projet visant à produire un manuel destiné au grand public, qui sera axé sur le rôle du DIH dans la prévention ou l'atténuation de la faim provoquée par les conflits. L'objectif est de rassembler les règles et pratiques pertinentes en un seul endroit afin d'améliorer les connaissances des praticiens, en mettant l'accent sur les bonnes pratiques et en identifiant les moyens d'améliorer la mise en œuvre du DIH. La représentante conclut son intervention en remerciant l'Autriche pour l'organisation de la Conférence régionale, qui a été jugée très utile par les participants britanniques.
126. La représentante de la Roumanie s'est jointe aux remerciements exprimés par d'autres délégations à l'Autriche et au CICR pour la Conférence régionale soigneusement planifiée et organisée à Vienne, qui a abordé de nombreuses questions pratiques, sur la base de cas hypothétiques soulevant de nombreuses questions d'application ou d'interaction entre le DIH et les régimes de sanctions ou de mesures restrictives. Son pays trouve cela très instructif, d'autant plus que son service juridique est confronté quotidiennement au régime des sanctions. Dans ce cadre, la Roumanie est très surprise par les points de vue extrêmement stricts adoptés par certains États en ce qui concerne l'interprétation du régime des sanctions. Selon ces points de vue, de nombreux éléments du DIH ou de l'assistance humanitaire sont considérés comme faisant partie du régime de sanctions et donc comme interdits. La protection de l'emblème du CICR est un autre aspect que son pays juge particulièrement important et qui mérite sans doute d'être examiné plus en détail, surtout en temps de paix où il tend à être facilement utilisé à mauvais escient. Elle juge également très utiles les exemples pratiques donnés dans le cadre de la Conférence, en particulier par l'Ukraine, qui, dans le

contexte de la guerre, a été confrontée à de nombreuses difficultés en ce qui concerne la protection de l'assistance humanitaire offerte par le CICR et le cas d'autres acteurs qui abusent de l'emblème de la Croix-Rouge. Son pays considère ces exemples comme très instructifs et envisage de discuter de cette question dans le cadre de son comité national de DIH. Enfin, la représentante informe les délégations de l'existence de deux accords de siège, l'un avec le CICR et l'autre avec la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (« FICR »), que la Roumanie négocie actuellement et qui devraient être conclus d'ici septembre 2023 ou à la fin de l'année au plus tard.

127. Le représentant de l'Espagne attire l'attention du CAHDI sur la première stratégie espagnole de diplomatie humanitaire approuvée par le Conseil des ministres en janvier 2023. Ce texte, qui sera mis en œuvre au cours de la période 2023-2026, se concentre sur trois objectifs divisés en 14 piliers d'action. Le premier objectif est de prévenir et de résoudre les conflits. Ses piliers d'action comprennent la diplomatie préventive, la protection de la sphère humanitaire et la lutte contre le terrorisme, entre autres. Le deuxième objectif est de promouvoir le respect du DIH. Ses principaux piliers d'action sont la lutte contre l'impunité et la responsabilité, la protection des missions médicales et des enfants dans les conflits armés. Le troisième objectif est axé sur la protection des personnes en situation de vulnérabilité. Ses piliers d'action comprennent la lutte contre les violences sexuelles et l'attention portée aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'étranger. Le représentant note que l'élaboration de la stratégie a été coordonnée par le ministère des Affaires étrangères avec une approche inclusive de collaboration entre les autorités publiques et la société civile, telle que le CICR.
128. Le représentant du Luxembourg informe le CAHDI de l'ouverture d'une délégation du CICR sur le cyberspace au Luxembourg au début de l'année 2023. Son pays salue chaleureusement cette initiative et se réjouit de développer une collaboration avec la délégation. L'accord de siège pour la délégation est actuellement devant le Parlement luxembourgeois et devrait être finalisé prochainement, permettant l'établissement de la délégation et son plein fonctionnement.

7.5. Développements concernant la Cour pénale internationale (CPI) et les autres tribunaux pénaux internationaux

129. Le président rappelle au CAHDI le document CAHDI (2023) 9 prov présentant un résumé des développements à la CPI et aux autres tribunaux pénaux internationaux depuis la dernière réunion du CAHDI. Aucun échange de vues n'a eu lieu sur ce point car, comme le rappelle le président, la discussion a déjà été couverte par le point 7.1 concernant les questions d'actualité du droit international public.

7.6. L'utilisation des nouvelles technologies et le droit international

- *Discussion sur l'application du droit international dans le cyberspace : Echange de vues avec Prof. Aurel SARI (Université d'Exeter/Royaume-Uni)*

130. Le président souhaite la bienvenue à M. Aurel SARI, professeur associé de droit international public à l'université d'Exeter et membre du Grand quartier général des puissances alliées en Europe, et le présente au CAHDI.
131. Dans sa présentation, le professeur SARI se concentre sur trois sujets, à savoir l'applicabilité du droit international dans le cyberspace, les cyberincidents et les développements qui ont eu lieu dans le contexte de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, et les cyberopérations qui se déroulent en dehors d'un conflit armé.
132. En ce qui concerne le premier sujet, le professeur SARI commence par déclarer qu'il est largement reconnu que le droit international s'applique au cyberspace, la principale question n'étant pas de savoir s'il s'applique, mais comment il s'applique. Toutefois, étant donné que toutes les règles du droit international ne sont pas également pertinentes dans le cyberspace, il convient d'examiner le contenu du droit. En ce sens, le professeur SARI identifie trois groupes de dispositions du droit international : 1) les règles qui ne sont pas applicables au cyberspace ; 2) les règles qui sont formulées comme des principes généraux et ne sont pas liées à un contexte particulier, et qui s'appliquent donc clairement au cyberspace ainsi qu'au monde cinétique ; et 3) les règles qui sont potentiellement pertinentes pour le cyberspace, mais dont il n'est pas immédiatement évident de savoir si et comment elles pourraient

s'appliquer. Si l'on prend l'exemple de l'article 24 de la CVRD, qui dispose que les archives et les documents de la mission sont inviolables à tout moment et en tout lieu, une approche étroite pourrait suggérer que l'article 24 doit être limité aux archives non numériques et aux documents physiques. En revanche, une approche plus inclusive pourrait souligner que l'objectif de la CVRD est d'assurer l'exécution efficace des fonctions des missions diplomatiques et que l'extension de l'inviolabilité aux archives et documents électroniques est essentielle pour atteindre cet objectif.

133. Développant ce sujet, le professeur SARI examine l'applicabilité du droit international humanitaire ("DIH") au cyberspace, sur lequel le groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU n'a pas été en mesure de parvenir à un consensus en 2017. Le professeur SARI affirme que le droit international humanitaire ne légitime pas la guerre dans le cyberspace et qu'il faut examiner quelles règles du droit international humanitaire s'y appliquent et de quelle manière. Il identifie les trois mêmes catégories de règles que précédemment, expliquant qu'une règle telle que celle selon laquelle les prisonniers de guerre doivent recevoir de l'eau et du savon en quantité suffisante à des fins d'hygiène n'est clairement pas pertinente pour le cyberspace, que l'obligation de distinguer entre les objectifs civils et militaires peut être pertinente, tandis que d'autres règles peuvent être extrapolées dans le cyberspace. Par exemple, l'obligation de permettre aux prisonniers de guerre d'envoyer des cartes de capture à leur famille pour les informer de leur captivité pourrait être considérée comme autorisant les prisonniers à informer leur famille par des moyens électroniques.
134. Le professeur SARI aborde ensuite le deuxième sujet, à savoir les questions juridiques soulevées par les cyberopérations menées dans le cadre de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, en énumérant un certain nombre d'opérations de ce type qui ont eu un impact à grande échelle sur l'infrastructure ukrainienne. Le professeur SARI attire l'attention du CAHDI sur quatre caractéristiques principales de ces cyberattaques. Premièrement, les opérations menées contre l'Ukraine ont poursuivi trois grands objectifs : la perturbation des réseaux, des infrastructures et des services ukrainiens, la diffusion de propagande, la conduite d'opérations psychologiques et la collecte de renseignements. Deuxièmement, bien que l'Ukraine ait été la cible de centaines de cyberattaques, leur impact sur le déroulement du conflit a été relativement limité, car les cyberopérations n'ont pas apporté d'avantages politiques ou militaires décisifs à la Russie. Troisièmement, de nombreuses cyberattaques n'ont pas été lancées isolément, mais en complément d'opérations militaires conventionnelles. Enfin, les cyberattaques ont été menées par un large éventail d'acteurs, étatiques et non étatiques.
135. Selon le professeur SARI, la première question juridique sur ce sujet concerne le lien entre les cyberactivités hostiles et le conflit armé au sens large. Étant donné que la Russie et l'Ukraine étaient déjà engagées dans un conflit armé avant que la Russie ne lance une invasion à grande échelle, ces cyberattaques étaient-elles soumises au droit international humanitaire ? Ces cyberopérations étaient-elles régies par les règles du droit international humanitaire ou par les règles internationales applicables en temps de paix ? Le professeur SARI estime que les règles applicables en temps de paix ne reflètent pas correctement le fait que ces opérations représentent un prélude à la guerre et ont permis les opérations cinétiques qui ont suivi. Une autre question juridique concerne le lien entre les cyber-opérations et les opérations cinétiques et l'effet de cet aspect sur l'applicabilité du droit international humanitaire. Le professeur SARI explique que les cyberopérations qui n'impliquent pas d'actes de violence ne sont pas des attaques au sens du DIH et ne sont donc pas soumises aux principes clés du DIH, tels que le principe de proportionnalité. Ainsi, même les règles qui concernent les effets non physiques peuvent nécessiter une composante cinétique. Toutefois, le professeur SARI précise que, lorsque des opérations cybernétiques sont menées en complément d'actes de violence cinétique, il ne serait pas déraisonnable de considérer l'élément cybernétique et l'élément cinétique comme faisant partie de la même attaque au sens du droit international humanitaire, à condition que l'élément cybernétique fasse partie intégrante de l'élément cinétique. Une troisième question juridique concerne la participation généralisée d'hacktivistes et de cybervolontaires à des cyberopérations hostiles et leur statut au regard du droit international humanitaire. Dans ce cas, les civils perdraient leur immunité en vertu du droit international humanitaire tant qu'ils participeraient aux hostilités. Le CICR a identifié trois éléments constitutifs de la participation directe aux hostilités (PDH), à savoir le préjudice, le lien de

causalité et le lien avec le belligérant. Le professeur SARI explique que la notion de préjudice est cruciale dans ce cas, puisqu'elle ne doit pas nécessairement impliquer un préjudice physique, de sorte que la participation à des cyberopérations hostiles peut équivaloir à une PDH et, en fonction du niveau et de la nature de la coordination et de l'implication de l'État, les groupes de cybervolontaires peuvent être qualifiés de milices irrégulières et perdre complètement leur statut de civils. Une quatrième question soulevée par le professeur SARI concerne le devoir de précaution des États et la compatibilité de ce devoir avec le recours à des cybervolontaires. Enfin, le soutien apporté par des États tiers à l'Ukraine dans le cyberspace ou par des moyens cybernétiques soulève des questions sur la neutralité et la cobelligérance. Le professeur SARI explique que la question de savoir si un État tiers pouvait être considéré comme cobelligérant dépendait de la question de savoir si l'assistance apportait une contribution directe et intégrale à la conduite des hostilités par l'Ukraine. En ce qui concerne les cyberopérations inférieures au seuil de conflit armé, le professeur SARI ajoute que, selon leur nature, elles peuvent faire appel à un large éventail de régimes spécialisés en vertu du droit international, tels que le droit international relatif aux droits de l'homme.

136. Le professeur SARI attire l'attention sur le principe de la souveraineté territoriale, expliquant qu'il est généralement admis que certaines activités cybernétiques sont interdites par ce principe, comme la conduite non autorisée d'activités cybernétiques par les agents d'un État présents sur le territoire d'un autre État. Toutefois, certains États estiment que la souveraineté interdit également les opérations cybernétiques qui entraînent la perte de fonctionnalité des systèmes cybernétiques d'un autre État, même en l'absence de dommages matériels, tandis que quelques États affirment que la simple pénétration des systèmes cybernétiques nationaux, en particulier ceux qui sont essentiels à la sécurité nationale, constitue une violation de la souveraineté. Le professeur SARI identifie une tension entre les intérêts légitimes d'un État à protéger ses cyber-actifs situés à l'étranger et l'accent territorial de la souveraineté, avec une interprétation plus restrictive suggérant que, selon ce point de vue, le principe de non-intervention pourrait porter atteinte à la capacité d'un autre État à exercer ses fonctions sur le territoire national. Certains États ont estimé que les cyberopérations qui perturbent gravement le fonctionnement de l'État, y compris son économie, pourraient constituer un recours à la force, même si ces opérations ne causent pas de dommages physiques. Le professeur SARI identifie la question clé : Étant donné que les opérations cybernétiques peuvent causer d'importants dommages non cinétiques et poser des menaces et vulnérabilités critiques, il est probable qu'un nombre croissant d'États soutiendront des interprétations extensives des règles pre-digitales.
137. Le professeur SARI conclut en identifiant quatre points clés de sa présentation : 1) les opérations cybernétiques dans les conflits armés sont à la fois un moteur et un symptôme de la diffusion de la guerre ; 2) si les opérations cybernétiques posent une multitude de problèmes juridiques, il faut se garder de surestimer leur nouveauté et leur prétendue spécificité ; 3) la manière dont les États interprètent et appliquent le droit dans le cyberspace peut avoir un effet significatif sur l'application et l'interprétation des mêmes règles dans d'autres domaines ; et 4) il est essentiel de s'accorder sur des normes juridiques claires, mais cela ne suffit pas à garantir le respect des règles - dans ce cas, les États continueront à se tourner vers des mesures d'auto-assistance.

Discussion

138. Le représentant de l'Estonie interroge le professeur SARI sur les points de vue convergents concernant les données en tant qu'objet, en particulier dans le contexte du droit international humanitaire, en se référant aux données qui peuvent être d'une importance vitale et qui ne sont disponibles que sous forme numérique, telles que les données médicales.
139. Le professeur SARI maintient que la question des données électroniques considérées du point de vue du droit humanitaire international est l'un des domaines les plus débattus et les moins clairs. La mentalité pré-numérique était axée sur les objets physiques, tels que les documents papier. Il explique que si l'on considère les objets physiques sur lesquels les données électroniques sont stockées comme faisant partie des données, tels que les disques durs ou les CD, alors ils sont clairement protégés au même titre que les formes plus traditionnelles d'enregistrements. Il en résulte un choix entre l'interprétation extensive et l'interprétation restrictive, sur lequel les États doivent s'entendre et qu'ils doivent clarifier.

140. Le représentant de l'Irlande demande au professeur SARI son avis sur l'application du principe de diligence raisonnable en droit international aux opérations cybernétiques et sur la question de savoir dans quelle mesure la responsabilité d'un État est engagée par l'acquiescement ou l'implication continue. Le professeur SARI répond qu'étant donné que le principe de diligence raisonnable est un principe général, il s'applique clairement au cyberspace, et qu'une majorité d'États souscrirait à ce point de vue. Les questions les plus importantes sont de savoir quelle doit être la gravité de la violation, ou si la violation doit conduire à un préjudice, et c'est là que quelques États ne sont pas d'accord, et chaque cas doit être traité en fonction des spécificités.
141. La représentante de la Finlande note qu'un nombre croissant d'États publient des déclarations unilatérales de positions sur l'applicabilité du droit international dans le cyberspace et demande au Professeur SARI son avis sur la manière de développer ces positions et de les transformer de déclarations générales en positions détaillées. Le professeur SARI répond que les déclarations unilatérales des États sont très générales, mais qu'elles ne devraient pas devenir plus détaillées, puisqu'elles sont abstraites et hypothétiques. Il souligne l'importance de maintenir des forums internationaux ouverts sur le sujet et de dénoncer les violations afin de décider de positions communes sur des cas spécifiques.
142. Le représentant de la Slovénie demande au professeur SARI de préciser le concept d'infrastructure critique, étant donné qu'il n'existe pas de définition unifiée de ce concept, et de fournir des propositions aux États sur la manière dont ce concept s'applique au cyberspace. Le professeur SARI répond qu'une définition de l'infrastructure critique n'est peut-être pas nécessaire, car le concept de préjudice, qui a une portée générale, est applicable dans ce cas. Le professeur SARI rappelle en outre l'importance des infrastructures critiques et de leur renforcement par des moyens techniques et juridiques et explique qu'une définition pourrait être plus utile au niveau national, afin de déterminer les cas spécifiques.
143. Le représentant du Royaume-Uni s'interroge sur la description faite par le professeur SARI de la position du Royaume-Uni comme étant expansionniste et lui demande s'il considère que la position adoptée par le Royaume-Uni sur le principe de non-intervention, qu'il a déjà qualifiée d'expansionniste, est une voie raisonnable. Le professeur SARI répond que la perspective du Royaume-Uni est parfaitement raisonnable et explique que la raison pour laquelle il a qualifié cette perspective d'expansionniste est due à la dépendance du principe de non-intervention et à l'aspect de coercition qui lui est inhérent.
144. En réponse à la deuxième question, le représentant de l'Italie indique que la Russie a récemment présenté un projet de convention sur la sécurité internationale de l'information et demande au professeur SARI de le commenter. Ne connaissant pas la proposition russe, le professeur SARI donne une réponse plus générale en déclarant que la Russie et certains autres États ont tendance à orienter leurs efforts dans le domaine cybernétique vers la souveraineté comme moyen de protéger leur propre discours national et de maintenir les personnes concernées au pouvoir. Bien que cette idée westphalienne soit compatible avec certains principes du droit international, comme le principe de non-intervention, le professeur SARI estime que ces points de vue relèvent également de la concurrence stratégique, et pas seulement de la réglementation, et que les États doivent s'unir pour veiller à ce que le droit international n'évolue pas dans cette direction.
145. Le représentant de la Pologne demande au professeur SARI de commenter l'interaction entre les types classiques de juridiction étatique et la pratique émergente des États lorsqu'ils adoptent des lois sur la juridiction de leurs organes étatiques dans le cyberspace. Le professeur SARI répond qu'à son avis, la compétence n'entre pas vraiment en conflit avec le cyberspace, puisque les États jouissent d'une grande souplesse en matière de compétence, y compris de différents types de compétence étendue. La principale question à cet égard est la compétence en matière d'exécution et les complexités créées dans le cyberspace par la règle selon laquelle un État ne peut pas prendre de mesures d'exécution sur le territoire d'un autre État sans son consentement.
146. Le représentant de la Norvège rappelle l'importance de la définition des infrastructures critiques au niveau national et les risques liés à la définition des infrastructures critiques au niveau international, à savoir le temps nécessaire pour obtenir un accord entre les États, le risque qu'il devienne obsolète et le risque de définir un seuil plus bas pour les acteurs

malveillants. Le professeur SARI souligne que la sécurité juridique et la définition de lignes rouges juridiques continuent à faire passer les conflits et les activités malveillantes sous le seuil juridique, même si elles ne les éliminaient pas.

147. Le représentant de la Suède réitère l'intérêt de son pays pour la lutte contre les points de vue autoritaires sur l'applicabilité du droit international dans le cyberspace. En réponse à sa question sur les discussions intéressantes en cours dans d'autres organismes régionaux, le professeur SARI identifie l'UE et l'OTAN comme les principales organisations régionales actuellement impliquées dans le développement du discours dans ce domaine, en particulier d'un point de vue opérationnel, y compris dans le domaine juridique.
148. Le représentant du Canada conclut la discussion en demandant au professeur SARI comment évaluer à quel moment certains comportements déclenchent l'applicabilité du droit international humanitaire. Le professeur SARI répond que la question de la détermination du seuil d'applicabilité du droit humanitaire international est très complexe, mais il suggère de consulter le manuel de Tallinn pour obtenir des conseils.

8. AUTRE

8.1. Lieu, date et ordre du jour de la 65e réunion du CAHDI

149. Le CAHDI décide de tenir sa 65e réunion les 28 et 29 septembre 2023 à Strasbourg (France). Le CAHDI charge le président de préparer l'ordre du jour provisoire de cette réunion en temps voulu, en coopération avec le Secrétariat.

8.2. Questions diverses

150. Aucun point n'est traité sous ce point de l'ordre du jour.

8.3. Adoption du Rapport abrégé et clôture de la 64e réunion

151. Le CAHDI adopte le rapport abrégé de sa réunion 64, tel qu'il figure dans le document CAHDI (2023) 13, et charge le Secrétariat de le soumettre au Comité des Ministres pour information.
152. Avant de clore la réunion, le président remercie tous les experts du CAHDI pour leur participation et leur coopération efficace au bon déroulement de la réunion. Il remercie également le secrétariat du CAHDI et les interprètes pour leur aide précieuse dans la préparation et le bon déroulement de la réunion.

ANNEXES

ANNEXE I – Liste des participants

MEMBER STATES OF THE COUNCIL OF EUROPE / ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

ALBANIA / ALBANIE

Ms Shpresa PEZA – Present

Head of Department of Treaties
and International Affairs
Ministry of Foreign Affairs
Bul Gjergj Fisha, No. 6
1000 TIRANA

ANDORRA / ANDORRE

Mme Cristina MOTA GOUVEIA – Présente

Directrice
Département des Affaires juridiques
internationales et des Ressources humaines
Ministère des Affaires étrangères
C/ Prat de la Creu, 62-64
AD500 – ANDORRA LA VELLA

Mme Enya FOLGUEIRA DIAZ – Présente

Juriste
Département des Affaires juridiques
internationales et des Ressources humaines
Ministère des Affaires étrangères
C/ Prat de la Creu, 62-64
AD500 – ANDORRA LA VELLA

ARMENIA / ARMENIE

Mr Tigran SARGSYAN - Present

Head of division
International Treaties and Law Department
Ministry of Foreign Affairs
Vazgen Sargsyan 3,
Government House 2,
0010 EREVAN

AUSTRIA / AUTRICHE

Mr Helmut TICHY / Chair of the CAHDI - Present

Ambassador
Legal Adviser
Federal Ministry for European
and International Affairs
Minoritenplatz 8
1 010 VIENNA

Ms Stephanie STIPSITS - Present

Legal Officer
Department of Public International Law
Federal Ministry for European
and International Affairs
Minoritenplatz 8
1 010 VIENNA

AZERBAIJAN / AZERBAIDJAN

Ms Zhala IBRAHIMOVA – present

Deputy Permanent Representative
Permanent Representation
of the Republic of Azerbaijan
to the Council of Europe
2, rue Westercamp
67000 STRASBOURG

BELGIUM / BELGIQUE

M. Piet HEIRBAUT - présent

Directeur Général
Service Public Fédéral Affaires étrangères,
Commerce extérieur et Coopération au
Développement
Direction générale des Affaires juridiques
15 rue des Petits Carmes
1 000 BRUXELLES

Mme Sabrina HEYVAERT - présente

Directrice
Service Public Fédéral Affaires étrangères,
Commerce extérieur et Coopération au
Développement
Direction générale des Affaires juridiques
Direction Droit international public
15 rue des Petits Carmes
1 000 BRUXELLES

Mme Laurence GRANDJEAN - Présente

Attaché
Service Public Fédéral Affaires étrangères,
Commerce extérieur et Coopération au
Développement
Direction générale des Affaires juridiques
Direction Droit international public
15 rue des Petits Carmes
1 000 BRUXELLES

BOSNIA AND HERZEGOVINA / BOSNIE-HERZEGOVINE

Ms Lejla HADZIC - Present

Minister Counsellor
Ministry of Foreign Affairs
Musala 2.
71000 SARAJEVO

BULGARIA / BULGARIE

Mr Danail CHAKAROV - Present

Director
International Law and Law of the European Union
Directorate
Ministry of Foreign Affairs
2, Alexander Zhendov str.
1 040 SOFIA

Mr Nikolay KARAKASHEV - Present

Senior Expert
International Law and Law of the European Union
Directorate
Ministry of Foreign Affairs
2, Alexander Zhendov str.
1 040 SOFIA

CROATIA / CROATIE

Ms Gordana VIDOVIĆ MESAREK – Present

Director General
Directorate-General for European and
International Law
Ministry of Foreign and European Affairs
Trg N.S. Zrinskog 7-8
10 000 ZAGREB

Ms Petrunjela VRANKIC - Present

Diplomat
Directorate-General for European and
International Law
Ministry of Foreign and European Affairs
Trg N.S. Zrinskog 7-8
10 000 ZAGREB

CYPRUS / CHYPRE

Ms Mary-Ann STAVRINIDES - Present

Attorney of the Republic
Head of the International Law Section
Law Office of the Republic of Cyprus
1, Apelli str.
1 403 NICOSIA

Ms Maria KOURTI - Online

Counsel of the Republic
Law Office of the Republic of Cyprus
1, Apelli str.
1 403 NICOSIA

Ms Maria PILIKOU - Online

Counsel of the Republic
Law Office of the Republic of Cyprus
1, Apelli str.
1 403 NICOSIA

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Mr Emil RUFFER - Present

Director
International Law Department
Ministry of Foreign Affairs
Loretánské nám. 5
11 800 PRAGUE

DENMARK / DANEMARK

Mr Martin Lolle CHRISTENSEN - Present

Head of Section - International Law
Legal Service, Ministry of Foreign Affairs
Asiatisk Plads 2
1 448 COPENHAGEN

Mr Ulf MELGAARD - Online

Director - International Law and Human Rights
Ministry of Foreign Affairs
Asiatisk Plads 2
1 448 COPENHAGEN

ESTONIA / ESTONIE

Ms Kerli VESKI - Present

Director General of Legal Department
Ministry of Foreign Affairs
Islandi väljak 1
15 049 TALLINN

Mr René VÄRK - Present

Legal advisor
Legal Department, International Law Division
Ministry of Foreign Affairs
Islandi väljak 1
15 049 TALLINN

FINLAND / FINLANDE

Ms Kaija SUVANTO - Present

Director General
Legal Service
Ministry for Foreign Affairs
Laivastokatu 22 B P.O.Box 176
00 023 VALTIONEUVOSTO

Ms Tarja LANGSTROM - Present

Deputy Director
Unit of Public International Law
Legal Service
Ministry for Foreign Affairs
Kanavakatu 3 B P.O.B. 176
00 023 HELSINKI

FRANCE

M. Diégo COLAS - Présent

Directeur des affaires juridiques
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
57 boulevard des Invalides
75007 PARIS

M. Nabil HAJJAMI - Présent

Consultant juridique
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
57 boulevard des Invalides
75007 PARIS

GEORGIA / GÉORGIE

Ms. Irine BARTAIA - Online

Director
International Law Department
Ministry of Foreign Affairs of Georgia
Address: Chitadze St.4, 0118, Tbilisi, Georgia
Tel.: (+995 32) 2945000 / 2000

GERMANY / ALLEMAGNE

Ms Tania FREIIN VON USLAR-GLEICHEN - Present

Legal Adviser
Director General for Legal Affairs
Federal Foreign Office
Werderscher Markt 1
10117 BERLIN

Mr Lukas WASIELEWSKI - Present

Head of Division
Public International Law Division
Directorate for Legal Affairs
Federal Foreign Office
Werderscher Markt 1
10117 BERLIN

Mr Hayato Richard XU-YAMATO - Remote

Legal Officer
Public International Law Division
Directorate for Legal Affairs
Federal Foreign Office
Werderscher Markt 1
10117 BERLIN

GREECE / GRECE

Mrs Zinovia STAVRIDI - Present

Head of the Public International Law Section
Legal Department / Ministry of Foreign Affairs
10 Zalokosta str.,
10671 ATHENES

HUNGARY / HONGRIE

Mr Balázs MAGYAR - Present

Head of Unit
International Law Department
Ministry of Foreign Affairs and Trade
Bem rkp. 47
1027 BUDAPEST

ICELAND / ISLANDE

Ms Anna JOHANNSDOTTIR - Present

Director General
Directorate for Legal and Executive Affairs
Ministry for Foreign Affairs
Raudararstigur 25
105 REYKJAVIK

IRELAND / IRLANDE

Mr Declan SMYTH - Present

Acting Legal Adviser
Director General Legal Division
The Department of Foreign Affairs
2 Clonmel St.,
DUBLIN 2, D02 WD63

ITALY / ITALIE

Mr Stefano ZANINI - Online

Plenipotentiary Minister
Head of Service for Legal Affairs, Diplomatic
disputes and International agreements
Ministry of Foreign Affairs and International
Cooperation
Piazzale della Farnesina, 1
00139 ROME

Mr Fabrizio COLACECI - Present

Head Councilor
Service for Legal Affairs, Diplomatic disputes and
International agreements
Ministry of Foreign Affairs and International
Cooperation
Piazzale della Farnesina, 1
00139 ROME

LATVIA / LETTONIE

Ms Kristine LICE - Present

Legal Adviser
Government Agent before the ECHR
Ministry of Foreign Affairs
K.Valdemara street 3
LV-1395 RIGA

LIECHTENSTEIN

Ms Esther SCHINDLER - Online

Deputy Director
Office for Foreign Affairs
Kirchstrasse 9
9490 VADUZ

LITHUANIA / LITUANIE

Mr Darius ŽILYS - Present

Chief Adviser
Department of Law and International treaties
Ministry of Foreign Affairs
J. Tumo-Vaižganto 2
01 108 VILNIUS

LUXEMBOURG

M. Alain GERMEAUX - Présent

Conseiller juridique
Ministère des Affaires étrangères et européennes
9 rue du Palais de Justice
L-1 841 LUXEMBOURG

MALTA / MALTE

Ms Pamela DINGLI - Online

Senior Principal
Legal Unit
Ministry for Foreign and European Affairs
331, Allied House, St Paul's Street
VLT 1211 VALLETTA

**REPUBLIC OF MOLDOVA /
REPUBLICQUE DE MOLDOVA**

Ms Violeta AGRICI - Present

Head of the International Law Directorate
Ministry of Foreign Affairs
and European Integration
80, 31 August 1989 Street.
MD-2012 CHIȘINĂU

MONACO

M. Xavier RAUSCHER - Présent

Administrateur juridique
Secrétariat Général du Gouvernement
Direction des Affaires Juridiques
Stade Louis II-Entrée H1
Avenue des Castelans
MC 98 000 MONACO

MONTENEGRO

Mr Vuk RAKOČEVIĆ – Online

Director
Direction for International public law and restrictive
measures
Ministry of Foreign Affairs
Stanka Dragojevića no. 2
81000 PODGORICA

NETHERLANDS / PAYS-BAS

Mr Vincent DE GRAAF - Present

Legal Counsel
International Law Division
Ministry of Foreign Affairs
Rijnstraat 8
2515 XP THE HAGUE

NORTH MACEDONIA / MACEDOINE DU NORD

NORWAY / NORVÈGE

Mr Kristian JERVELL - Present

Director General
Legal Department
Ministry of Foreign Affairs
7. juni-plassen 1,
0251 OSLO

**Ms Kaja RAMBERG JACOBSEN AASEN -
Present**

Senior Advisor
Department for Legal Affairs, Section for Treaty
Law, Environmental Law and the Law of the Sea
Ministry of Foreign Affairs
7. juni-plassen 1,
0251 OSLO

POLAND / POLOGNE

Mr Konrad MARCINIAK - Present

Director
Legal and Treaty Department
Ministry of Foreign Affairs
Al. J. Ch. Szucha 23
00580 WARSAW

Mr Łukasz KUŁAGA - Present

Chief expert
Legal and Treaty Department
Ministry of Foreign Affairs
Al. J. Ch. Szucha 23
00580 WARSAW

PORTUGAL

Mr Mateus KOWALSKI - Present

Director of the International Law Department,
Department of Legal Affairs
Ministry of Foreign Affairs
Largo do Rilvas
1399-030 LISBON

ROMANIA / ROUMANIE

Ms Alina OROSAN - Present

Director General for Legal Affairs
Ministry of Foreign Affairs
14 Modrogan Street District 1
011826 BUCHAREST

SAN-MARINO / SAINT-MARIN

Mr Stefano PALMUCCI - Online

Legal Expert
Department of Foreign Affairs
Palazzo Begni, Contrada Omerelli
No 31 - 47890 SAN MARINO

SERBIA / SERBIE

SLOVAK REPUBLIC / REPUBLIQUE SLOVAQUE

Mr Peter KLANDUCH – Present

Legal Adviser
 Director of the International Law Department
 Ministry of Foreign Affairs
 Hlboka cesta 2,
 83336 BRATISLAVA

Ms Michaela PANISOVA LEZAKOVA – Online

Deputy Director
 International Law Department
 Ministry of Foreign Affairs
 Hlboka cesta 2,
 83336 BRATISLAVA

SLOVENIA / SLOVENIE

Dr. Marko RAKOVEC - Present

Director-General
 Directorate for International Law
 and Protection of Interests
 Ministry of Foreign Affairs
 Prešernova cesta 25
 1000 LJUBLJANA

Ms Mateja ŠTRUMELJ PISKUR - Present

Head of the International Law Department
 Directorate for International Law
 and Protection of Interests
 Ministry of Foreign Affairs
 Prešernova cesta 25
 1000 LJUBLJANA

Ms Maja DOBNIKAR - Present

Ministry of Foreign Affairs
 International Law Department
 Prešernova cesta 25
 1000 LJUBLJANA

Ms Silvana KOVAČ - Present

Attaché at the Directorate for International Law
 and Protection of Interests
 Ministry of Foreign Affairs
 Prešernova cesta 25
 1000 LJUBLJANA

SPAIN / ESPAGNE

M. Santiago RIPOL CARULLA - Present

Head of the International Legal Office
 Ministry of Foreign Affairs
 Plaza de la Provincia, 1
 28 071 MADRID

SWEDEN / SUEDE

Ms Elinor HAMMARSKJÖLD - Present

Director-General for Legal Affairs
 Head of Legal Affairs Department
 Ministry for Foreign Affairs
 Gustav Adolfs torg 1
 111 52 STOCKHOLM

Mr Per-Axel FRIELINGS DORF - Present

Deputy Director,
 Head of Section for International Law
 Ministry for Foreign Affairs
 Gustav Adolfs torg 1
 111 52 STOCKHOLM

Ms Disa JANFALK - Present

Desk officer,
 Section for International Law
 Ministry for Foreign Affairs
 Gustav Adolfs torg 1
 111 52 STOCKHOLM

SWITZERLAND / SUISSE

Mme Corinne CICERON BÜHLER - Présente

Ambassadeur, Directrice
 Direction du droit international public
 Département fédéral des affaires étrangères
 Kochergasse 10
 3 003 BERN

TÜRKIYE

Mr Kaan ESENER - Present

Ambassador
 Director General of Legal Services
 Ministry of Foreign Affairs
 Archive Building, Çiğdem Mah. 1549. Cad. No:4
 06 100 BALGAT/ ANKARA

UKRAINE

Ms Oksana ZOLOTARYOVA - Present

Director-General
 Directorate General for International Law
 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine
 1 Mykhailivska Square
 01018 KYIV

Mr Andrii PASICHNYK - Present

Deputy Director
 Department of International Law
 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine
 1 Mykhailivska Square
 01018 KYIV

Mr Anton KORYNEVYCH – Present

Ambassador at large
 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine

Ms Anastasiia MOCHULSKA - Present

Third secretary
 Department of International Law
 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine
 1 Mykhailivska Square
 01018 KYIV

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Ms Sally LANGRISH - Present

Legal Adviser and Director General
Foreign, Commonwealth and Development Office
King Charles Street
SW1A 2AH LONDON

Mr Greg REISMAN - Present

Assistant Legal Adviser
Foreign, Commonwealth and Development Office
King Charles Street
SW1A 2AH LONDON

EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE**EUROPEAN COMMISSION / COMMISSION EUROPEENNE****Ms Mihaela CARPUS CARCEA - Online**

Member of the Legal Service
European Commission
BERL 2/200
200, Rue de la Loi
1 049 BRUSSELS
BELGIUM

Mr André BOUQUET - Present

Acting Principal Legal Adviser
BERL 2/200
200, Rue de la Loi
1 049 BRUSSELS
BELGIUM

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE / SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE (EEAS)**Mr Stephan MARQUARDT - Present**

Legal Adviser
Deputy Head of the Legal Department
European External Action Service
Rond Point Schuman 9A
1046 BRUSSELS
BELGIUM

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION / CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE**Ms Marie-Cécile CADILHAC - Present**

Legal Advisor in the Legal Service
Council of the European Union
Council Legal Service Directorate
JUR 3 (External Relations)
Rue de la Loi, 175
1048 BRUSSELS

PARTICIPANTS AND OBSERVERS TO THE CAHDI /
PARTICIPANTS ET OBSERVATEURS AUPRES DU CAHDI

CANADA

Mr Alan KESSEL - Present

Legal Adviser and Assistant Deputy Minister
 Global Affairs Canada
 125 Sussex Drive
 C7-219 OTTAWA
 Ontario K1A 0G2

HOLY SEE / SAINT-SIEGE

JAPAN / JAPON

H.E. Mr Hidehisa HORINOUCI – Present

Ambassador of Japan for UNCLOS
 2-2-1 Kasumigaseki, Chiyoda-ku
 100-8919 TOKYO

Mr Tomohiro MIKANAGI - Present

Director-General / Legal Adviser
 International Legal Affairs Bureau
 Ministry of Foreign Affairs
 2-2-1 Kasumigaseki, Chiyoda-ku
 100-8919 TOKYO

Mr Kimihiko OKANO - Present

Deputy Director
 International Legal Affairs Division
 Ministry of Foreign Affairs
 2-2-1 Kasumigaseki, Chiyoda-ku
 100-8919 TOKYO

Ms Yuka MORISHITA - Online

Assistant Director
 International Legal Affairs Division
 Ministry of Foreign Affairs
 2-2-1 Kasumigaseki, Chiyoda-ku
 100-8919 TOKYO

Ms Miki KOGURE - Present

Official, Law of the Sea Division
 Ministry of Foreign Affairs
 2-2-1 Kasumigaseki, Chiyoda-ku
 100-8919 TOKYO

Mr Hikaru IWAKI - Present

Consul – Attorney
 Deputy to the Permanent Observer of Japan
 to the Council of Europe
 Consulate General of Japan in Strasbourg
 "Bureaux Europe" - 20, place des Halles
 67000 STRASBOURG

MEXICO / MEXIQUE

Mr Alejandro CELORIO ALCÁNTARA - Present

Legal Adviser
 Ministry of Foreign Affairs
 Plaza Juárez No. 20, Piso 6 Col. Centro
 Deleg. Cuauhtémoc
 06 010 MEXICO

M. José Alfonso SUAREZ DEL REAL Y AGUILERA - Présent

Ambassadeur Plénipotentiaire
 Observateur Permanent
 5 Boulevard du Président Edwards
 67000 STRASBOURG

Mme Eva PIZANO - Online

Adjointe à l'Observateur Permanent
 Représentation Permanente du Mexique auprès
 du Conseil de l'Europe
 5 Bd. du Président Edwards
 67000 STRASBOURG

M. Juan Manuel GOMEZ ROBLEDO - Présent

Ambassadeur
 Représentation du Mexique
 auprès des Nations Unies
 5 Bd. du Président Edwards
 67000 STRASBOURG

Mme Lydia ANTONIO DE LA GARZA - Présente

Observateur Permanent adjoint
 5 Boulevard du Président Edwards
 67000 STRASBOURG

**UNITED STATES OF AMERICA / ETATS-UNIS
 D'AMERIQUE**

Mr Richard VISEK - Present

Acting Legal Adviser
 U.S. Department of State
 2201 C Street, NW
 20 520 WASHINGTON DC

Ms Sabeena RAJPAL - Present

Assistant Legal Adviser
 U.S. Department of State
 2201 C Street, NW
 20 520 WASHINGTON DC

Ms Ana FOX - Present

Special Assistant to the Legal Adviser
 U.S. Department of State
 2201 C Street, NW
 20 520 WASHINGTON DC

Ms Amy STERN - Present

Legal Adviser
United States Mission to the European Union
Rue Zinner, 13
1000 Brussels

AUSTRALIA / AUSTRALIE

Mr Jarrod JOLLY - Present

Assistant Director,
International Law and Security Section
Department of Foreign Affairs and Trade
10 John McEwen Cres
2600 BARTON ACT

Ms Julie HECKSCHER- Online

Head of Mission
Australian Embassy to the Netherlands
Carnegielaan 4
2517 KH THE HAGUE

ISRAEL / ISRAËL

NEW ZEALAND / NOUVELLE ZELANDE

**REPUBLIC OF KOREA /
REPUBLIQUE DE COREE**

Mr Zha Hyoung RHEE - Present

Director-General for International Legal Affairs
Ministry of Foreign Affairs,
60, Sajik-ro 8-gil, Jongno-gu,
03172 SEOUL

Ms Yeonyi JUNG - Present

Second Secretary
International Legal Affairs Division
Ministry of Foreign Affairs,
60, Sajik-ro 8-gil, Jongno-gu,
03172 SEOUL

UNITED NATIONS / NATIONS UNIES

**ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-
OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) /
ORGANISATION DE COOPERATION ET DE
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE)**

Mme Clémentine FAIVRE – Présente

Conseillère juridique
General Legal Affairs Division
2 rue André Pascal
75775 PARIS

**EUROPEAN ORGANISATION FOR NUCLEAR
RESEARCH (CERN) / ORGANISATION
EUROPEENNE POUR LA RECHERCHE
NUCLEAIRE (CERN)**

Mr Arthur NGUYEN DAO – Online

Legal Adviser
CERN
Esplanade des Particules - Meyrin
CH 1211 GENEVA 23

**THE HAGUE CONFERENCE ON PRIVATE
INTERNATIONAL LAW / LA CONFERENCE DE
LA HAYE DE DROIT INTERNATIONAL PRIVE**

INTERPOL

**NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION
(NATO) / ORGANISATION DU TRAITE DE
L'ATLANTIQUE NORD (OTAN)**

Mr John SWORDS - Present

Legal Adviser
Office of Legal Affairs Division
NATO HQ Boulevard Léopold III
1110 BRUXELLES, BELGIUM

**INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED
CROSS (ICRC) / COMITE INTERNATIONAL DE
LA CROIX-ROUGE (CICR)**

Mr Raphaël GONCALVES ALVES - Present

Regional Legal Adviser
ICRC, 10Bis Passage d'Enfer
75014 PARIS, FRANCE

**ORGANISATION FOR SECURITY AND CO-
OPERATION IN EUROPE (OSCE) /
ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA
COOPÉRATION EN EUROPE (OSCE)**

Mr Stephen WALSH - Present

Head of the Office of Legal Affairs
OSCE, Wallnerstrasse
1010 VIENNA, AUSTRIA

**ASIAN AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE
ORGANISATION / ORGANISATION JURIDIQUE
CONSULTATIVE POUR LES PAYS D'ASIE ET
D'AFRIQUE (AALCO)**

Mr Kamalinne PINITPUVADOL – Online

Secretary-General
29-C, Rizal Marg, Diplomatic Enclave,
Chanakyapuri,
110021 NEW DELHI

**INTERNATIONAL DEVELOPMENT LAW
ORGANIZATION (IDLO) / ORGANISATION
INTERNATIONALE DE DROIT DU
DEVELOPPEMENT (OIDD)**

Ms Karen K. JOHNSON - Present

General Counsel
Office of the General Counsel
IDLO
Viale Vaticano, 106
00165 ROME, ITALY

Mr Teimuraz ANTELAVA - Present

Senior Counsel
Office of the General Counsel
IDLO
Viale Vaticano, 106
00165 ROME, ITALY

Ms Giuseppina DEMARCO - Present

Assistant General Counsel
Office of the General Counsel
IDLO
Viale Vaticano, 106
00165 ROME, ITALY

SPECIAL GUESTS / INVITES SPECIAUX

Dr Aurel SARI

Associate Professor of Public International Law
Fellow, Supreme Headquarters Allied Powers
Europe,
University of Exeter, Law School,
Amory Building, Rennes Drive,
EXETER, EX4 4RJ, UNITED KINGDOM

Prof. Andreas ZIMMERMANN

LL.M. (Harvard)
University of Potsdam
Neuen Palais 10, House 9
14469 POTSDAM, GERMANY

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE OF LEGAL ADVICE AND PUBLIC INTERNATIONAL LAW / DIRECTION DU CONSEIL JURIDIQUE ET DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Mr Jörg POLAKIEWICZ

Director / *Directeur*

CAHDI SECRETARIAT / SECRETARIAT DU CAHDI

Ms Ana GOMEZ

Secretary to the CAHDI / *Secrétaire du CAHD* / Head of the Public International Law Division and Treaty Office
Chef de la Division du droit international public et du Bureau des Traités

Ms Irene SUOMINEN

Legal Advisor – *Conseillère juridique*
Public International Law Division
Division du droit international public

Mr Rares Petru ZAHARIA LEFTER

Assistant Lawyer – *Juriste assistant*
Public International Law Division
Division du droit international public

Mr Antoine KARLE

Junior Lawyer – *Jeune juriste*
Public International Law Division
Division du droit international public

Ms Isabelle KOENIG

Administrative Assistant / *Assistante administrative*
Public International Law Division
Division du droit international public

INTERPRETERS / INTERPRETES

Ms. Clarissa WORSDALE
Ms. Christine TRAPP-GILL
Ms. Remy JAIN

ANNEXE II - ORDRE DU JOUR

1. INTRODUCTION

- 1.1. Ouverture de la réunion
- 1.2. Adoption de l'ordre du jour
- 1.3. Adoption du rapport de la 63^e réunion
- 1.4. Informations communiquées par le Secrétariat du Conseil de l'Europe

2. DÉCISIONS DU COMITÉ DES MINISTRES PERTINENTES POUR LES ACTIVITÉS DU CAHDI ET DEMANDES D'AVIS ADRESSÉES AU CAHDI

- 2.1. Avis du CAHDI sur la participation de la Fédération de Russie et du Bélarus au Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et autres infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211 "Convention Médicrime")
- 2.2. Autres décisions du Comité des Ministres pertinentes pour les activités du CAHDI

3. BASES DE DONNÉES DU CAHDI ET QUESTIONNAIRES

4. IMMUNITÉS DES ÉTATS ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES

5. LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, AFFAIRES DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES QUESTIONS SUR LES DROITS DE L'HOMME IMPLIQUANT LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

- 5.1. Adhésion de l'UE à la CEDH - aspects de droit international
- 5.2. Affaires devant la Cour européenne des droits de l'homme impliquant des questions de droit international public
- 5.3. Mesures nationales d'application des sanctions des Nations Unies et respect des droits de l'homme

6. DROIT DES TRAITÉS ET LEGISLATION SOUPLE

- 6.1. Échanges de vues sur des sujets d'actualité liés au droit des traités
- 6.2. Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités et déclarations interprétatives concernant les traités internationaux : Observatoire européen des réserves aux traités internationaux

7. QUESTIONS ACTUELLES DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

- 7.1. Questions d'actualité relatives au droit international public
- 7.2. Règlement pacifique des différends
- 7.3. Les travaux de la Commission du droit international
- 7.4. Examen des questions courantes concernant le droit international humanitaire
- 7.5. Développements concernant la Cour pénale internationale (CPI) et les autres tribunaux pénaux internationaux
- 7.6. L'utilisation des nouvelles technologies et le droit international

8. AUTRE

- 8.1. Lieu, date et ordre du jour de la 65^e réunion du CAHDI
- 8.2. Questions diverses
- 8.3. Adoption du Rapport abrégé et clôture de la 64^e réunion

ANNEXE III - PROF. ANDREAS ZIMMERMANN

'The practice of States and
International Organisations regarding non-legally binding agreements'

Oral Presentation by
Prof. Andreas Zimmermann,
LL.M. (Harvard), University of Potsdam

CAHDI meeting March 23, 2023

Part I: Introduction and background

Dear Ambassador Tichy,
Excellencies,
dear colleagues,

Many thanks for the invitation to present my report on 'The practice of States and International Organisations regarding non-legally binding agreements' to the CAHDI, and for having me invited to draft the report at the first place following up on our joint 2021 workshop on the same issue.

As you will recall my report is based on a questionnaire on the practice of member States and I am particularly grateful to those 22 member States that provided information as to their practice in line with the said questionnaire, so that my report could have been as representative of relevant State practice as possible.

It goes without saying though, that obviously I was thus only in a position to, in my report, for one, only reflect their very practice, and that, second, I made an attempt to present the main trends arising from those replies.

Today's oral presentation will, by and large, follow the structure of my written report, which in turn had followed the set-up of the questionnaire.

I will thus start with substantive aspects of such non-legally binding agreements, and then move on to related procedural aspects. I will conclude with some more general aspects including possible ways forward.

But let me start with the issue of terminology. I recall that a significant number of States rejected the very use of the term "*agreement*" in relation to non-legally binding instruments, but I note at the same time that both, the OAS and the ILC have used the very same term in their respective guidelines and studies in the matter.

If member States do wish, however, to avoid the term of 'non-legally binding agreements' as such, it might be advisable to henceforth e.g. use the generic term of 'non-legally binding arrangements'. In any case one has to recall that unilateral non-legally binding instruments are not being covered by the study.

At the same time, the practice reported to me confirmed that a whole range of terms are in use for such non-legally binding instruments. There was a consensus however that the crucial element is to be seen in the fact that – in contrast to treaties – they are by their very nature meant *not* to, and do not, create legally binding obligations under international law. Put otherwise, States work on the basis of a negative definition of such arrangements.

As far as the notion of so-called "Memoranda of Understanding" or 'MoU' is concerned, the State practice, as reported, confirmed that the said notion was rather used for non-legally binding instruments. At the same time, however, mention was made of the fact that other States sometimes also use the said term when referring to legally binding agreements.

Notwithstanding Article 2 (1) lit. a VCLT, which as we all know confirms that it is the content and language of an instrument that is decisive for determining its respective legal character and its legal effects, at least some States stated that they preferred not to use the term at the first place in order to avoid misunderstandings. States may thus consider the issues arising from the continued use of the notion of

MoUs. In any case, most States do not distinguish between MoUs and other types of non-legally binding instruments.

As to the distinction to be drawn between treaties governed by international law on the one hand, and between different types and forms of 'non-legally binding agreements' on the other hand, States clearly distinguish between treaties, civil law contracts and non-legally binding instruments, while no distinction is made between MoUs (perceived as being not legally binding under international law) and other types and forms of non-legally binding instruments.

As to how to differentiate between legally binding agreements and non-legally binding instruments, there was also a consensus to the effect that this constitutes a matter of interpretation, where the intention of the parties, as expressed in the text, as well as the language and terminology used, is decisive.

Yet, there is not one single decisive element that typically qualifies an agreement as non-legally binding (or *vice versa*). Rather, every agreement ought to be assessed in its entirety, taking into account the content, form and terminology of the document, as well as the circumstances surrounding its conclusion.

Yet, a clause *explicitly* stating that an agreement was not legally binding was a very clear and strong indicator, if not even provides conclusive evidence that the parties did not intend to enter into legally binding obligations arising under international law.

There was some disagreement whether other States whether non-legally binding instruments should at least *normally* contain such a 'disclaimer' clause, and /or whether they should indicate that they are "not eligible for registration with the Secretary-General of the United Nations".

Many States listed typical terms and phrases that should be used in non-legally binding agreements instead of other terms that were typically used in treaties, in order to indicate that the instrument in question was not meant to be legally binding under international law.

As you will see in the written report, some States use standard language indicating the binding/binding-character of a given instrument such as e.g. *not* using language as to the 'entry into force' or 'parties' in an instrument that is *not* meant to be legally binding.

As far as the competence to enter into non-legally binding instruments is concerned, not surprisingly, replies of the reporting States differed significantly on the basis of the different internal constitutional structures of the State concerned. Normally, however, it is the respective government or individual ministers, and even State agencies or similar institutions (as well as federal sub-entities, where they exist) are considered competent to sign 'non-legally binding agreements' with no need for parliamentary approval.

One of the most crucial questions is the one that relates to possible (indirect) legal effects of non-legally binding instruments, and whether such types of instruments, their non-binding character notwithstanding, might eventually be precursors of legally binding agreements related to the same subject matter.

The majority of States participating in the survey held that non-legally binding agreements may under certain circumstances produce indirect legal effects by providing interpretative guidance and may also facilitate the later conclusion of a binding agreement, sometimes referring to the work of the ILC which has stated that such non-legally binding instruments may, their lack of binding force notwithstanding, nevertheless "provide evidence for determining the existence and content of a rule of customary international law, or contribute to its development".

At least some States also noted that non-legally binding instruments may serve as subsequent agreements within the meaning of Art. 31(2)(a), (3)(a) VCLT provided the parties to the respective treaty participated in the non-binding instrument with the intent to clarify the underlying treaty in question, or could constitute subsequent State practice in accordance with Arts. 31(3)(b), 32 VCLT, provided such practice takes place "in the application of the [original] treaty", as required by Art. 31(3)(b), 32 VCLT.

In cases where a non-legally binding arrangement formed part of prior treaty negotiations it may also form part of the *travaux préparatoires* of the later treaty as a supplementary means of its interpretation pursuant to Art. 32 VCLT.

Finally, it was recognized that non-legally binding instruments may produce legal effects through concepts such as acquiescence and estoppel.

On the whole, it thus seems that States do not categorically exclude possible indirect legal effects under international law produced by instruments which themselves are, as such, not legally binding under international law. However, the extent to which, and under what conditions, such effects may take place, seem to still need further analysis taking into account both, general rules of treaty law, as well as other general principles of international law such as estoppel or acquiescence.

As to the reasons why non-legally binding instruments are preferred as compared to treaties, it has become obvious that the former are sometimes concluded to later facilitate the conclusion of a binding agreement, and sometimes because it is impossible to reach a legally binding agreement with all parties involved.

Besides, apart from the fundamental question whether States want to enter into binding obligations or not at the first place, many States held that it was the subject matter that was decisive in order to opt for the conclusion of a treaty, or whether instead entering into a non-legally binding instrument. Notably, technical or administrative issues are preferably regulated by way of non-legally binding instruments which can more easily be amended or even terminated. In contrast, other topics such as e.g. tax or trade agreements, instruments regulating privileges and immunities, or providing for binding dispute resolution mechanisms were not infrequently held to be *per se* ineligible to be regulated by way of non-legally binding instruments.

Moreover the time factor as to their conclusion and the inherent flexibility of non-legally binding instruments were also considered to be important factors in deciding whether to conclude a treaty or to merely enter into a non-legally binding agreement.

On the whole, it thus seems that it is not least the very informality and flexibility inherent in non-legally binding instruments that make them the instrument of choice, as compared to (perceived) lengthy negotiation and entry into force procedures as far as treaties are concerned.

This flexibility also extends to the issue who, under domestic law, may make then decision to enter into non-legally binding agreements since in member States, typically, the constitutional rules regulating the formal conclusion of treaties do *not* apply to the conclusion of non-legally binding agreements, and most of the States that replied to the questionnaire, stated that there are no other rules below constitutional rank in place either. Thus, national parliaments only seem to become involved in 'concluding' non-legally binding agreements through its general right to be informed and to eventually petition the respective government, but are not asked to formally agree.

As far as the issue of some form of a mandatory centralised formal assessment of non-legally binding agreements to be eventually concluded the replies were mixed and showed a significant lack of uniformity among the States that engaged with the questionnaire: in some States there exists a mandatory formal assessment, while in other States such formal assessments are not mandatory but are nevertheless often being conducted as a matter of routine, while in a third group no formal assessment is conducted at all.

In those States where a formal assessment as to possible legal issues arising from the conclusion of non-legally binding instruments is (to be) conducted, it is mostly the legal department of the Ministry of Foreign Affairs which performs the assessment, or which shall be consulted.

What is more is that it is also its timing of such review – to the extent it takes place at all - which varies significantly among States contributing to the survey of State practice.

Mutatis mutandis, no uniform practice may be discerned either as to whether non-legally binding agreements entered into by sub-national territorial units/bodies or specialized agencies are also subject or not to the same formal assessment e.g. by the respective Ministry of Foreign Affairs.

The majority of States reporting, and indeed even some which do not have a mandatory formal assessment in place, have some kind of internal guidelines or written guidance for concluding and assessing non-legally binding agreements, which guidelines or handbooks are then made available to the various governmental departments potentially involved in the 'conclusion' of non-legally binding instruments.

As to the signature, there seems to be a consensus, that no document containing 'full powers' as referred to in Article 7 (1) lit a) VCLT is required for signing a non-legally binding agreement and, in contrast to the signing and ratification of international treaties, many States seem to not provide for *any* formal procedure whatsoever when it comes to the signing of non-legally binding agreements. In some States, however, an approval of the President, the Council of Ministers, or of the Minister of Foreign Affairs is required.

Finally, there does not exist a uniform practice among Council of Europe member States as to the issue whether the signatures of non-legally binding agreement necessarily have to be on the same document, while there is not yet a broader practice on mere 'electronic signatures'.

In most States that participated in the survey non-legally binding agreements do not have to be concluded in the respective national language, but may also be 'concluded' in a neutral language, typically in English or possibly in French, unless said language was the official language of the other partner

Generally, there are neither strict formal rules applying to non-legally binding agreements as they do when it comes to treaties such as the choice of paper et al., but States are generally keen to make sure that non-legally binding agreements do not, by their outer appearance, give the impression to constitute treaties binding under international law.

In most States there is no specific domestic data base or register for non-legally binding agreements, but they are somewhere registered or archived, e.g. by the respective lead department and/or by the respective Ministry of Foreign Affairs.

Moreover, and in contrast to treaties, non-legally binding agreements are in almost all States reporting *not* published in an official treaty series or legal gazette.

Let me now move on to the pros and cons of such non-binding instruments, as perceived by States, and possible ways forward.

Most States saw the main benefit of non-legally binding agreements in their greater flexibility, with more expeditious and less formal processes needed given the increased speediness of political developments and growing international cooperation.

Furthermore, non-legally binding agreements are seen as useful in order to specify the terms and obligations of previous treaties, or by providing an alternative if the conclusion of a binding treaty is politically not possible.

Concerns were however also uttered about the frequent use of non-legally binding agreements, their potential misuse to avoid binding commitments, which could lead to less reliability in international relations.

Overall, as shown, the replies to the questionnaire provided by 20 States and two International Organisations show that there exists a significant level of agreement on the main characteristics of non-legally binding agreements, and on the main differences between their conclusion and effects as compared to treaties.

What are then possible smaller or bigger steps to be eventually taken, if at all.

For one, I propose that the results of the survey, including this report, could be made available to the International Law Commission for its consideration, given the fact that the ILC has included the topic of "Non-legally binding international agreements"/ "Accords Internationaux Juridiquement Non-Contrainants" in its long-term programme of work.

Besides, a publication, either on the CAHDI's website and/or in form of a printed publication, of both, the survey of State practice, as well as of this report, might be helpful to further disseminate the respective practice of CAHDI member States.

As to possible additional future steps it is obviously for member States whether efforts could be made, or should be made, to establish specific substantive or procedural requirements or uniform practices regarding non-binding exchanges and instruments, following up on the "Guidelines of the Inter-American Juridical Committee for Binding and Non-Binding Agreements" developed within the framework of the OAS.

I thank you for your kind attention, apologize again that I could not make it to Strasbourg (which I would have loved I might say) due to prior academic engagements here in Poznan – and obviously stand ready for any further questions you might have.

ANNEXE IV - PROF. AUREL SARI**International Law and Cyber Operations:
Current Trends and Developments**

Professor Aurel Sari

Associate Professor of Public International Law
University of Exeter, United Kingdom
A.Sari@exeter.ac.uk

24 March 2023, Strasbourg

Mr. Chair,

Members of the Committee of Legal Advisers on Public International Law,
Ladies and Gentlemen,

1. Thank you very much for inviting me today. It is a pleasure and a privilege to address the Committee and I am grateful for the opportunity to contribute to your discussions. In my remarks this morning, I would like to build on the excellent presentations delivered at the Committee's last meeting in Bucharest, in particular the remarks made by Professor Dapo Akande and Dr Cordula Droege.
2. Let me proceed in three steps. First, to set the scene, I would like to briefly revisit the applicability of international law in cyberspace. Second, I will discuss some of the cyber incidents and developments that have taken place in the context of Russia's war of aggression against Ukraine. This will allow us focus on certain specific questions of international humanitarian law (IHL) and to identify several trends that merit our attention. Third, I would like to turn to cyber operations taking place outside armed conflict to briefly touch on the question of sovereignty and certain related matters.

International Law in Cyberspace

3. Let me begin by recalling two questions that were addressed at the meeting in Bucharest, namely the applicability of international law in cyberspace and, more specifically, the applicability of IHL to cyber operations.
4. First, as regards the applicability of general international law, it is widely recognized today that cyberspace is not a legal vacuum, but that existing rules of international law extend to this domain. This position has been repeatedly affirmed by States, including in the context of the Group of Governmental Experts and in the Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications.¹⁴ Indeed,

¹⁴ Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security, 'Report', UN Doc. A/76/135 (14 July 2021), para. 69; Open-ended Working Group on Developments in the field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, 'Final Substantive Report', UN Doc. A/AC.290/2021/CRP.2 (10 March 2010), para. 34.

today it is difficult to find a State which does not share this position.

5. The fact that there is now a consensus on the applicability of international law should not come as a surprise. While cyberspace has some distinct features, other aspects of cyber are quite ordinary, even banal. Most definitions of cyberspace differentiate between the physical dimension of cyber, which includes information technology equipment and infrastructure, and the functional, logical or cognitive dimension of cyber, which includes software, data and even the exchange of data. There is absolutely no reason why existing rules of international law should not apply to the physical dimension of cyber, such as computers or other pieces of equipment. Nor is there any reason why rules that regulate intangible matters, such as freedom of speech or intellectual property, could not apply to the functional or cognitive dimension of cyberspace.
6. The real question, therefore, is not whether international law applies, but *how* it applies to cyberspace. Yet even this question needs to be broken down further. This is so because not all rules of international law are equally relevant. Take, for example, the Vienna Convention on Diplomatic Relations (VCDR) of 1961.¹⁵ Article 22(1) of the Convention declares that 'The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission.' Evidently, the inviolability conferred by this rule does not extend to the internet presence of a diplomatic mission, since the notion of 'premises' clearly refers to physical premises that can be entered. By contrast, other provisions of the Vienna Convention are framed as general principles that are not tied to a particular context. Article 27 provides that 'The receiving State shall permit and protect free communication on the part of the mission for all official purposes.' There is no reason why this rule should not apply to communication through cyber means, such as correspondence by email. A third group consists of rules that are potentially relevant to cyber, but it is not immediately obvious whether and how they might apply. Article 24 of the Convention provides that 'The archives and documents of the mission shall be inviolable at any time and wherever they may be'. Since the Vienna Convention codified rules developed in the pre-digital age, a narrow approach may suggest that Article 24 must be limited to non-digital 'archives' and 'documents'. By contrast, a more inclusive approach might point out that the purpose of the Vienna Convention is to 'ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions'¹⁶ and that extending inviolability to electronic archives and documents is essential to this end.
7. The point of these examples is that we need to look at the specific content of individual rules to determine whether they are relevant to cyberspace at all and, if so, how they apply. While some cases are relatively straightforward because the rule in question clearly does or does not apply, in many other cases the application of individual rules is open to reasonable disagreement. This is a source of considerable legal uncertainty. Since States make international law, it is ultimately for States to reduce this uncertainty by clarifying their understanding of the law.
8. This brings me to the application of IHL to cyber operations. Famously, in 2017, the Group of Governmental Experts was unable to reach a consensus on the applicability of IHL to cyberspace. At the time, the representative of Cuba suggested that recognizing the

15 Vienna Convention on Diplomatic Relations (18 April 1961) 500 UNTS 95.

16 Preamble, VCDR.

applicability of IHL would ‘legitimize a scenario of war and military actions’ in cyberspace.¹⁷ This view overlooks the fact that the applicability of IHL does not legitimize or authorize any use of force inconsistent with the Charter of the United Nations.¹⁸ Recognizing the applicability of IHL to cyber therefore does not legitimize war in cyberspace any more than it legitimizes war in other domains.

9. Again, the real question is not whether IHL as a regime of international law applies, but whether and how *individual rules* of IHL apply in cyberspace. Certain rules of IHL do not have any obvious cyber relevance at all. For example, detaining powers must provide prisoners of war with ‘sufficient water and soap’ for their personal hygiene: it is difficult to see any connection between this obligation and cyber.¹⁹ By contrast, general principles and obligations of IHL, such as the duty to distinguish between protected persons and objects on the one side and military objectives on the other side, are clearly applicable. In still other cases, it is not immediately clear whether a particular rule is relevant or not. Consider the duty to enable prisoners of war to send ‘capture cards’ to their family to inform them of their captivity, their address and their state of health.²⁰ As originally drafted, the rule clearly envisages the sending of physical cards—but considering its purpose, should the rule not also entitle prisoners of war to inform their family through electronic means?
10. To develop these points, let me turn to the legal questions raised by cyber operations conducted in the context of Russia’s war of aggression against Ukraine.

Cyber operations in and against Ukraine

11. Ukraine has been the target of hostile cyber operations linked to Russia well before Russia launched its full-scale invasion in 2022. For example, in March 2014, Ukrainian websites and services were hit by a major distributed denial-of-service (DDoS) attack. In 2015, the Ukrainian power grid was targeted, resulting in a loss of power for more than 230,000 consumers. In June 2017, Ukrainian institutions, businesses and services were hit by the *NotPetya* malware attack. The incident also affected numerous systems located outside Ukraine, causing an estimated loss of over USD 10 billion.
12. Ukraine continued to suffer cyber attacks following the launch of the full-scale Russian invasion in February 2022. One of the most damaging incidents, the Viasat attack, severely disrupted internet services across Ukraine, rendering thousands of satellite broadband modems inoperable, including modems used by the Ukrainian government and military. Since February 2022, both private and public networks have been targeted on an ongoing basis. The attacks have included operations against Ukraine’s energy infrastructure, its postal and telecommunications services; false messages targeting the general public; phishing attacks directed against government officials and private persons; as well as various intelligence and surveillance activities carried out through cyber means. While many of these operations have

17 Declaration by Miguel Rodríguez, Representative of Cuba, at the Final Session of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (23 June 2017) <<http://misiones.cubaminrex.cu/en/un/statements/71-unga-cuba-final-session-group-governmental-experts-developments-field-information>>.

18 Preamble, Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Additional Protocol I) (8 June 1977) 1125 UNTS 3.

19 Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (Geneva Convention III) (12 August 1949) 75 UNTS 135, Article 29.

20 Geneva Convention III, Article 70.

been linked to pro-Russian groups and also to the Russian authorities, it should be noted that the Russian Government has denied its involvement.

13. Several features of these cyber operations merit attention. First, operations against Ukraine have pursued three broad aims: the disruption of Ukrainian networks, infrastructure and services; the dissemination of propaganda and conduct of psychological warfare; and the gathering of intelligence. Second, although Ukraine has been targeted by hundreds of cyber attacks, their impact on the course of the conflict has been limited. Cyber operations have brought neither decisive military nor decisive political advantages for Russia. Third, many cyber attacks were not launched in isolation, but to complement conventional military operations. For example, the Russian missile strike against a television tower in Kyiv on 1 March 2022 was followed by cyber attacks against a major broadcasting company on the same day. In May 2022, a Russian missile attack against the residential areas of Odesa was accompanied by a cyber operation targeting Odesa City Council. Finally, cyber operations have been carried out by a wide range of actors, including States and non-State actors. The latter include not only established groups and networks, but also thousands of cyber volunteers and 'hacktivists' who have engaged mostly in low-level cyber activities in support of the parties to the conflict.
14. Bearing these features in mind, the conduct of cyber operations in and against Ukraine poses a range of legal questions that are of wider interest and significance.
15. The first set of questions relates to the nexus between hostile cyber activities and the broader armed conflict. As I have indicated, Russian-linked cyber operations in and against Ukraine did not start in February 2022. In the weeks before the invasion, several waves of DDoS and data wiper attacks were launched against Ukrainian governmental and private networks and websites. Since Russia and Ukraine were engaged in an armed conflict already before Russia launched its full-scale invasion, were these cyber attacks subject to IHL? The answer depends partly on whether the attacks were designed to hand a military advantage to Russia in the context of the ongoing hostilities. The answer is fact-dependent, but has significant legal implications: cyber operations against certain Ukrainian government sites and networks may have been permissible under IHL, assuming it did apply to them, but not under the rules of international law applicable outside the conduct of hostilities.
16. Stepping away from the specific circumstances of the conflict in Ukraine, the fact that Russia's full-scale invasion was preceded by cyber operations aimed at shaping the battlespace highlights that cyber attacks may straddle the line between war and peace. Cyber shaping operations that predate the outbreak of hostilities are not governed by the law of armed conflict, yet the rules applicable in times of peace may not adequately reflect the fact that such operations may actually be a prelude to war.
17. Second, as noted earlier, cyber operations have been deployed in support of kinetic attacks. This too has significant legal implications. The bulk of IHL is concerned with kinetic matters. The majority of the rules governing the conduct of hostilities apply in the case of 'attacks', which are defined as 'acts of violence against the adversary, whether in offence or in defence'.²¹ Cyber operations that do not entail acts of violence are not 'attacks' within the meaning of IHL and therefore are not subject to some of its key rules and principles, such as

21 Additional Protocol I, Article 49(1).

the rule of proportionality. Even those rules that are concerned with non-physical effects may require a kinetic component. For example, 'Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population are prohibited'.²² The rule only covers cyber operations that cause terror among the civilian population through an act or threat of violence, but not cyber operations that cause fear and panic by disrupting vital infrastructure and services through non-kinetic means. However, where cyber operations are carried out to complement kinetic acts of violence, it would not be unreasonable to treat the cyber action and the kinetic action as part of a single 'attack' within the meaning of IHL, provided the cyber action is integral to the kinetic action. This means that basic rules, such as the principle of distinction or the prohibition of indiscriminate attacks, would be applicable to cyber actions that do not cause material destruction or injury.

18. Third, the widespread participation of 'hacktivists' in hostile cyber operations raises questions about their status under IHL. While civilians are normally immune from attack, they lose that immunity for such time that they directly participate in hostilities (DPH). The International Committee of the Red Cross has identified three constituent parts of DPH.²³ First, harm: the act by the civilian must inflict injury, death or destruction or, alternatively, be likely to adversely affect the military operations or military capacity of a party to the conflict. Second, causation: there must be a direct causal link between the act performed by the civilian and the harm likely to result from the act or the military action of which the act forms an integral part. Third, belligerent nexus: the act must be designed to directly cause harm in support of one party to the conflict against another. The notion of harm is critical for DPH: since harm does not have to involve kinetic effects, participation in cyber operations that are likely to inflict non-kinetic harm on an adversary (such as intelligence gathering, degrading their communications or adversely affecting command and control through ruses) may count towards DPH. Participation in hostile cyber operations may, therefore, amount to DPH and hackers and cyber volunteers who engage in such acts thus lose their immunity from attack. It is worth noting that this loss of immunity does not depend on their geographical location, meaning that they are targetable as a matter of IHL even when they are located outside active combat zones.
19. Related to DPH is the question whether hackers and other cyber volunteers may lose their civilian status on a permanent basis? States may seek to enhance the effectiveness of cyber volunteers by coordinating and supporting their activities. Depending on the level and nature of State involvement, groups of cyber volunteers may qualify as irregular 'militias' or 'volunteer corps' belonging to the State party, meaning that their members would lose their civilian status and gain combatant status.
20. Fourth, State reliance on cyber volunteers raises questions whether this practice is compatible with the duty to take precautions. Belligerents are bound to take the 'necessary precautions to protect the civilian population, individual civilians and civilian objects under their control against the dangers resulting from military operations'.²⁴ Encouraging and facilitating the participation of civilians in hostilities through cyber means, especially if this rises to the level of DPH, does not seem to be compatible with this duty. For example, Ukraine has developed an app for

22 Additional Protocol I, Article 51 (2).

23 International Committee of the Red Cross, 'Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law' (2008).

24 Additional Protocol I, Article 58(c).

mobile phones (the ePPO app) that enables Ukrainian civilians to report the location of incoming Russian missiles or other airborne threats. The information is then relayed to Ukrainian air defence units. Since usage of this app may amount to DPH and render civilians liable to attack, its distribution by the Ukrainian authorities is difficult to reconcile with the precautionary duty to protect civilians from the dangers resulting from military operations. The question is not settled, however, partly because the precautionary duty is not absolute and partly because other relevant rules, such as the right of self-defence, may also have a bearing on the matter.

21. Fifth, the support provided by third States to Ukraine in cyberspace or through cyber means raises questions about neutrality and co-belligerency. It is common knowledge that third States have provided extensive assistance to Ukraine to bolster its cyber capabilities, including technical assistance and support, financial aid and intelligence on cyber threats. To the extent that these forms of support assist Ukraine in the conduct of its military operations against Russia, they are incompatible with traditional conceptions of neutrality. Other forms of support provided to Ukraine through cyber means, for example the sharing of military intelligence, may also be incompatible with the traditional requirements of neutrality. However, some nations adhere to the concept of 'qualified neutrality', whereby third States are entitled to support a belligerent that has been the victim of a flagrant act of aggression without loss of their neutral status. The matter is not settled though. In addition, the assistance provided by third States to Ukraine in the form of cyber means or to support its cyber operations may be of such kind as to render the third States providing this assistance co-belligerents. Whether or not this is the case depends on whether the assistance makes a direct and integral contribution to the conduct of hostilities by Ukraine. In principle, this could be the case where cyber assistance directly and integrally contributes to conduct of specific kinetic attacks.

Cyber operations below the threshold

22. Let me now turn briefly to cyber operations below the threshold of armed conflict. Depending on the nature of these operations, they may engage a wide range of specialized regimes of international law, such as international human rights law. In addition, they may also engage general rules of international law, including the rule of territorial sovereignty.
23. There has been some debate in recent years about the exact nature and scope of the sovereignty rule. There is broad agreement that sovereignty prohibits certain types of cyber activities. Thus, the unauthorised conduct of cyber activities by the agents of one State present in the territory of another State is a violation of sovereignty, as are remote cyber operations that cause physical damage in the territory of another State, operations that involve the exercise of governmental functions by the agents of one State in the territory of another or operations which interfere with the exercise of inherently governmental functions by the territorial State. All of these scenarios are relatively straightforward, as they merely extend to cyberspace prohibitions that are well- established in the non-digital world. However, some States take the position that sovereignty also prohibits cyber operations that cause cyber systems in another State to lose functionality or become inoperable, even where no material damage occurs. A handful of States, such as France and Iran,²⁵ go even further to claim that the mere penetration of national cyber systems, in particular those critical for national security, is a violation of sovereignty. This reflects the fear that the penetration of national cyber systems may be part of shaping operations, rendering the targeted State more vulnerable in the future.

25 Ministère des Armées, 'Droit international appliqué aux opérations dans le cyberespace' (2019), p. 6; Declaration of the General Staff of the Armed Forces of the Islamic Republic of Iran Regarding International Law Applicable to the Cyberspace (2020), Article II (3).

24. These expansive interpretations of sovereignty reflect the fact that hostile cyber operations may cause significant harm, or pose significant threats, to vital national interests even without causing physical damage or injury. This does not always sit well with the pre-digital mindset of the applicable rules of international law, many of which are framed in kinetic and geographical terms. For example, Israel has noted that there is a tension between the legitimate interests of a State to protect its cyber assets located outside national territory, for example data stored in cloud systems, and the territorial focus of the rule of sovereignty.
25. This creates an incentive for an expansive interpretation not only of sovereignty, but also other relevant rules of international law, including the prohibition of intervention and the prohibition of the use force. The United Kingdom, for example, has taken the view that coercive acts prohibited by the principle of non-intervention include not only acts compelling a State to act differently than it would otherwise have done, but also acts that constrain its freedom of control over matters within its domestic jurisdiction.²⁶ In other words, on this view, the principle prohibits acts that impair another State's *capacity* to carry out its functions. In essence, this could transform the prohibition of coercive interference into a prohibition of harmful interference. Similarly, some States have taken the position that cyber operations which severely disrupt the functioning of the State, including its economy, could amount to a use of force even where these operations do not cause physical damage.
26. Given that cyber operations may cause significant non-kinetic harm and pose critical threats and vulnerabilities, it is likely that a growing number of States will support expansive interpretations of the pre-digital rules. Such a development raises two questions that deserve our attention: what effect will such expansive interpretations have on the ability of States to conduct counter-cyber operations and what effect will they have on the interpretation and application of these rules outside cyberspace?

Concluding thoughts

27. In conclusion, let me leave you with five take-aways. First, cyber operations in armed conflict are both a driver and a symptom of the diffusion of warfare: cyber helps to extend warfare across different domains, actors, time and geographical spaces. Second, while cyber operations pose a multitude of legal challenges, we should be careful not to overestimate their novelty and distinctness. Similar or identical legal difficulties exist in other domains too. Third, the application of the existing rules of international law to cyberspace is not a one-way street: how States interpret and apply the law in cyberspace may have a significant effect on the application and interpretation of the rules in other domains. Fourth, we must acknowledge the limits of the law. Agreeing on clear legal standards and fostering legal certainty is vitally important, but this alone does not guarantee compliance. Where compliance is not forthcoming, and in the absence of effective enforcement mechanisms, States will continue to turn to measures of self-help. Finally, for this reason, we cannot escape difficult choices and the fact that the legal dimension of cyberspace is not just about rules, but about order and strategic competition.
28. Thank you for your attention.

26 Attorney General, 'International Law in Future Frontiers' (2022).