



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 20/09/12

CAHDI (2012) 19

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

Liste des points discutés et des décisions prises Rapport abrégé

44^{ème} réunion
Paris, 19-20 septembre 2012

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

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

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

44^{ème} réunion, Strasbourg, France, 19-20 septembre 2012

Liste des points discutés et des décisions prises Rapport abrégé

1. Le Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) tient sa 44^{ème} réunion à Strasbourg les 19 et 20 septembre 2012, sous la présidence de Mme Edwige Belliard (France). La liste des participants est reproduite à l'Annexe I du rapport de réunion¹.
 2. Le CAHDI adopte son ordre du jour tel que reproduit à l'**Annexe I** du présent rapport.
 3. Le CAHDI adopte le rapport de sa 43^{ème} réunion (Strasbourg, 29-30 mars 2012) et autorise le Secrétariat à le publier sur le site Internet du CAHDI.
 4. Le CAHDI prend note des développements concernant le Conseil de l'Europe depuis la dernière réunion du Comité tels qu'ils ressortent de l'intervention de M. Manuel Lezertua, Jurisconsulte et Directeur du Conseil Juridique et du droit international public (DLAPIL), reproduite à l'Annexe III du rapport de réunion. Le Comité prend note également des développements récents s'agissant de la Série des traités du Conseil de l'Europe ainsi que des observations de la DLAPIL sur l'étendue et l'application de la compétence universelle en matière criminelle dans les travaux du Conseil de l'Europe telles qu'elles apparaissent à l'**Annexe II** du présent rapport.
 5. Le CAHDI examine les décisions du Comité des Ministres pertinentes pour ses activités. Le Comité adopte ses commentaires sur la Recommandation 1995 (2012) de l'Assemblée Parlementaire « La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées » tels que reproduits à l'**Annexe III** du présent rapport.
 6. Le CAHDI examine les pratiques et les jurisprudences nationales relatives aux immunités des Etats sur la base des informations transmises par les délégations et invite ces dernières à soumettre ou à mettre à jour leurs contributions à la base de données pertinente du CAHDI. Le CAHDI prend note à cet égard de la mise à jour de la contribution de l'Espagne.
- Le CAHDI poursuit son échange de vues sur 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 Etats ou des organisations internationales. Il prend note de la réponse de l'Espagne au questionnaire pertinent.
- Le Comité fait également le point sur l'état des lieux des ratifications, par les Etats représentés au sein du CAHDI, de la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens.
7. Le CAHDI examine ensuite la question de l'organisation et des fonctions du Bureau du Conseiller juridique du Ministère des Affaires étrangères sur la base de contributions de délégations. Les délégations sont invitées à soumettre ou à mettre à jour leurs contributions à la base de données pertinente dans les meilleurs délais. Le CAHDI prend note à cet égard des contributions soumises par le Monténégro et l'Espagne.

¹ Document CAHDI (2012) 20 prov

8. Le CAHDI prend note des informations relatives aux affaires qui ont été soumises devant les tribunaux nationaux par des personnes ou des entités radiées des listes établies par les Comités des Sanctions du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Les délégations sont également invitées à soumettre ou à mettre à jour leurs contributions à la base de données sur la mise en œuvre au niveau national des sanctions des Nations Unies et le respect des droits de l'homme. Le CAHDI prend note à cet égard de la mise à jour des contributions de l'Irlande et des Etats-Unis, ainsi que de la contribution soumise par l'Espagne.
9. Le CAHDI évoque la question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Le CAHDI prend note du rapport de la 75^{ème} réunion du Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH, Strasbourg, 19-22 juin 2012) et du rapport de la première réunion de négociation entre le CDDH et la Commission européenne sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (Strasbourg, 21 juin 2012). À cet égard, la Présidente rappelle le renouvellement du mandat de M. Erik Wennerström, en tant qu'observateur du CAHDI aux réunions de négociations entre le CDDH et la Commission européenne. Le CAHDI prend note des informations transmises par M. Wennerström à la suite de la 2^{ème} réunion de négociation (Strasbourg, 17-19 septembre 2012).
10. Le CAHDI prend note des affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans lesquelles sont impliquées des questions de droit international public et invite les délégations à continuer d'informer le Comité des arrêts ou décisions, affaires pendantes ou événements pertinents à venir.
11. Dans le cadre de l'examen des questions relatives au règlement pacifique des différends, le CAHDI examine la dernière version du document contenant les informations sur la compétence de la Cour internationale de Justice en vertu de traités et accords internationaux (document CAHDI (2012) 13 rev) et invite les délégations à soumettre au Secrétariat toute information pertinente pour la mise à jour ultérieure de ce document.
12. Dans le cadre de son activité d'Observatoire européen des réserves aux traités internationaux, le CAHDI examine une liste de réserves et déclarations aux traités internationaux susceptibles d'objection et les suites données à celles-ci par les délégations. Il invite les délégations à soumettre au Secrétariat toute information pertinente pour la mise à jour du tableau récapitulatif tel que reproduit dans le document CAHDI (2012) 14 Addendum prov.
13. S'agissant des travaux récents de la Commission du droit international (CDI) et de la Sixième Commission, le CAHDI prend note de l'échange de vues entre la Présidente du CAHDI, le Jurisconsulte et Directeur de la DLAPIL et la CDI (Genève, 4 juillet 2012) et procède à un échange de vues avec Sir Michael Wood, membre de la CDI, sur les activités récentes de cette dernière.
14. En ce qui concerne l'examen des questions courantes concernant le droit international humanitaire, le CAHDI prend note de la présentation faite par le représentant du Comité international de la Croix-Rouge et procède à un échange de vues avec M. Fausto Pocar, Président de l'Institut International de Droit Humanitaire.
15. Le CAHDI prend note des développements récents concernant la Cour pénale internationale (CPI).
16. Le CAHDI prend note des développements concernant la mise en œuvre et le fonctionnement des autres tribunaux pénaux internationaux.

17. Le CAHDI procède à des échanges de vues s'agissant de questions d'actualité relatives au droit international.

18. Conformément à la *Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail*, le CAHDI élit Liesbeth Lijnzaad (Pays-Bas) et Paul Rietjens (Belgique), respectivement Présidente et Vice-président du Comité, pour un mandat d'un an à compter du 1^{er} janvier 2013.

19. Le CAHDI décide de tenir sa 45^{ème} réunion à Strasbourg, les 25-26 mars 2013. Le Comité charge le Secrétariat, en liaison avec la Présidente du Comité, de préparer en temps voulu l'ordre du jour provisoire de cette réunion.

20. Le CAHDI décide d'informer le Secrétaire Général qu'il n'a pas estimé devoir donner une suite favorable à la demande d'obtention du statut d'observateur auprès du CAHDI soumise par l'Institut International de Droit Humanitaire et souligne, en revanche, qu'il convient de poursuivre les contacts avec cet Institut et de le convier à présenter au CAHDI ses réflexions lors de l'examen du point relatif au droit international humanitaire dès lors que cela sera jugé utile pour les travaux du Comité.

ANNEXE I**ORDRE DU JOUR****I. INTRODUCTION**

1. **Ouverture de la réunion par la Présidente, Mme Edwige Belliard**
2. **Adoption de l'ordre du jour**
3. **Adoption du rapport de la 43^{ème} réunion**
4. **Communication de M. Manuel Lezertua, Directeur du Conseil Juridique et du Droit International Public**

II. ACTIVITÉS DU CAHDI EN COURS

5. **Décisions du Comité des Ministres pertinentes pour les activités du CAHDI, et demandes d'avis adressées au CAHDI**
6. **Immunité des Etats et des organisations internationales**
 - a. **Pratique des Etats et jurisprudence**
 - récents développements nationaux et mises à jour des entrées du site Internet
 - échange des pratiques nationales sur les possibilités pour les Ministères des Affaires Etrangères de soulever des questions de droit international public dans le cadre de procédures pendantes devant les tribunaux nationaux et relatives aux immunités des Etats ou des organisations internationales
 - b. **Convention de l'ONU sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens**
7. **Organisation et les fonctions du Bureau du Conseiller juridique du Ministère des Affaires étrangères**
 - a. **Questions de portée générale traitées par les Bureaux des Conseillers Juridiques et liées à la rédaction de lois de mise en œuvre du droit international, aux litiges internationaux, aux règlements pacifiques des différends et aux autres questions pertinentes traitées par le Conseiller Juridique**
 - b. **Mise à jour des entrées du site Internet**
8. **Mesures nationales d'application des sanctions des Nations Unies et respect des droits de l'homme**
9. **Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)**
10. **Affaires devant la Cour européenne des droits de l'homme impliquant des questions de droit international public**
11. **Règlement pacifique des différends**

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

- Liste des réserves et déclarations à des traités internationaux susceptibles d'objection

III. QUESTIONS GENERALES RELATIVES AU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

13. Les travaux de la Commission du droit international (CDI) et de la Sixième Commission

- Présentation des travaux de la Commission du droit international (CDI) et de la Sixième Commission par Sir Michael Wood, Membre de la CDI
- Échange de vues entre la CDI, la Présidente du CAHDI et le Directeur de la DLAPIL, Genève, 4 juillet 2012

14. Examen des questions courantes concernant le droit international humanitaire

- Intervention de M. Fausto POCAR, Président de l'Institut International de Droit Humanitaire

15. Développements concernant la Cour pénale internationale (CPI)

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

17. Questions d'actualité relatives au droit international

IV. DIVERS

18. Élection du/de la Président(e) et du/de la Vice-président(e) du CAHDI

19. Date, lieu et ordre du jour de la 45^{ème} réunion du CAHDI

20. Questions diverses

ANNEXE II

OBSERVATIONS DE LA DLAPIL SUR L'ÉTENDUE ET L'APPLICATION DE LA COMPÉTENCE UNIVERSELLE EN MATIÈRE CRIMINELLE DANS LES TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE

I. Les Conventions du Conseil de l'Europe

Dix conventions du Conseil de l'Europe² contiennent des dispositions appelant les Etats à s'assurer que leur droit interne prévoit la compétence de leurs tribunaux répressifs pour juger un comportement donné, mais aucune ne prévoit l'établissement de la compétence dite « universelle » en matière criminelle. Pour autant, aucune convention du Conseil de l'Europe ne s'oppose à ce que le droit interne des Etats parties prévoit d'autres types de compétence³ que celle(s) prévue(s) dans les conventions. Ces dernières n'empêchent donc pas les Etats qui en sont parties, et dont le droit interne le prévoit, de faire usage de la compétence dite « universelle ».

Les rapports explicatifs des conventions qui contiennent des dispositions de ce type, mais aussi d'autres conventions, fournissent davantage d'informations et font parfois des références directes à la notion de « compétence universelle »⁴. Les rapports explicatifs sont accessibles sur le site Internet du bureau des traités du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int>.

II. Les travaux du Comité des Ministres

Le Comité des Ministres a récemment adopté une réponse à la Recommandation 1953 (2011) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe portant sur « L'obligation des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe de coopérer pour réprimer les crimes de guerre ». Sa réponse évoque la question de la « compétence universelle ».

Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1953 (2011) « L'obligation des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe de coopérer pour réprimer les crimes de guerre » (Extraits)

Adoptée à la 1145^{ème} réunion des Délégués des Ministres (13 juin 2012)

« (...) 5. Concernant la recommandation adressée par l'Assemblée au Comité des Ministres de charger le Comité européen pour les problèmes criminels et le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal d'évaluer – en consultation transparente avec la société civile – la mise en oeuvre du principe *aut dedere aut judicare* (extrader ou poursuivre) et les mesures de transposition en droit interne du principe de la compétence universelle en matière de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, le Comité des Ministres rappelle que le principe « extrader ou poursuivre » est déjà inscrit dans la Convention européenne d'extradition. Selon le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, la Partie requise qui refuse d'extrader un ressortissant se doit de donner effet à la demande de la Partie requérante de soumettre l'affaire aux autorités compétentes afin que celles-ci puissent entamer des poursuites judiciaires.

² La Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (Série des Traités du Conseil de l'Europe n°73), titre II ; la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STCE n°90), Article 6.1 ; la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STCE n° 172), Articles 5.1 et 5.2 ; la Convention pénale sur la corruption (STCE n°173), Article 17.1 ; la Convention sur la cybercriminalité (STCE n°185), Article 22.1 ; la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n°196), Articles 14.1 et 14.2 ; la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n°197), Articles 31.1 et 31.2 ; la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n°201), Articles 25.1 à 25.6 ; 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), Articles 44.1 à 44.4 ; la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé (STCE n°211), Articles 10.1 et 10.2.

³ STCE n°73, Article 5 ; STCE n°90, Article 6.2 ; STCE n°172, Article 5.3 ; STCE n°173, Article 17.4 ; STCE n°185, Article 22.4 ; STCE n°196, Article 14.4 ; STCE n°197, Article 31.5 ; STCE n°201, Article 25.9 ; STCE n°210, Article 44.7 ; STCE n°211, Article 10.6.

⁴ Voir les rapports explicatifs des conventions STCE n° 172 et 173 mais également celui de la Convention européenne sur la valeur des jugements répressifs (STCE n°70).

6. Le Comité des Ministres note également que plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ont reconnu le principe de la compétence universelle. Cependant, il n'y a pas de consensus international sur la définition et la portée de ce principe, car sa mise en oeuvre est en pratique souvent soumise à des restrictions juridiques prévues par la législation nationale. Les systèmes juridiques internes ont donc encore beaucoup à faire pour garantir l'efficacité et l'effectivité de l'exercice de la compétence universelle.

7. En conséquence, le Comité des Ministres estime que le Conseil de l'Europe pourrait renforcer l'application du principe *aut dedere aut judicare* en tant que moyen efficace de répression des crimes de guerre dans les cas où la compétence universelle ne peut pas être exercée. Il encourage aussi le développement de la coopération entre les Etats membres et observateurs. Le Comité estime que les activités normatives en cours sur ce sujet traitent déjà des questions de droit pénal et de procédure pénale qui se posent dans le cadre de la répression des crimes de guerre. (...) »

III. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

La compétence de la Cour européenne des droits de l'homme « s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention [européenne des droits de l'homme] (ci-après CEDH) et de ses protocoles » qui lui sont soumises⁵. Ainsi, la Cour ne saurait être amenée à examiner *in abstracto* la question de la « compétence universelle ».

La Cour ne peut procéder à un contrôle de l'application de la « compétence universelle » par les autorités d'un Etat partie à la CEDH que par le biais d'un examen *in concreto* de la conformité de cette application avec les droits et libertés garantis par la CEDH et ses protocoles. La Cour a notamment été amenée à procéder à un tel examen dans les affaires *Jorgic c. Allemagne*⁶ et *Ould Dah c. France*⁷, respectivement à la lumière des dispositions de l'article 6 de la CEDH qui garantit le droit à un procès équitable et des dispositions de l'article 7 de la CEDH qui garantit le principe de légalité des délits et des peines.

Arrêt dans l'affaire *Jorgic c. Allemagne* (Extraits) :

« (...) EN FAIT

(...) 7. En 1969, le requérant, ressortissant de Bosnie-Herzégovine d'origine serbe, entra en Allemagne, où il résida légalement jusqu'au début de l'année 1992. Il retourna ensuite à Kostajnica, dans la ville de Doboï (Bosnie), où il est né.

8. Le 16 décembre 1995, fortement soupçonné d'avoir commis des actes de génocide, il fut arrêté à son entrée en Allemagne et placé en détention provisoire. (...)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 5 § 1 a) ET 6 § 1 DE LA CONVENTION

55. Le requérant se plaint de sa condamnation pour génocide prononcée par la cour d'appel de Düsseldorf et confirmée par la Cour fédérale de justice et la Cour constitutionnelle fédérale, qui selon lui n'étaient pas compétentes pour connaître de son affaire, et de sa détention subséquente. Il y voit une violation des articles 5 § 1 a) et 6 § 1 de la Convention (...).

64. La Cour considère que cette affaire relève principalement de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qu'elle pose la question de savoir si le requérant a été entendu par un « tribunal établi par la loi ». La Cour rappelle que cette expression reflète le principe de l'état de droit, inhérent à tout le système de protection établi par la Convention et ses Protocoles. La « loi » visée par l'article 6 § 1 comprend en particulier la législation relative à l'établissement et à la compétence des organes judiciaires (voir, notamment, *Lavents c. Lettonie*, n° 58442/00, § 114, 28 novembre 2002). En conséquence, si au regard du droit interne un tribunal n'est pas compétent pour juger un accusé, il n'est pas « établi par la loi » au sens de l'article 6 § 1 (comparer *Coême*

⁵ Article 32 CEDH.

⁶ Cour EDH, *Jorgic c. Allemagne*, n° 74613/01, arrêt du 12 juillet 2007.

⁷ Cour EDH, *Ould Dah c. France*, n° 13113/03, décision sur la recevabilité du 17 mars 2009.

et autres c. Belgique, n^{os} 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, §§ 99 et 107-108, CEDH 2000-VII).

65. La Cour rappelle par ailleurs qu'en principe la violation par un tribunal desdites dispositions légales internes sur l'établissement et la compétence des organes judiciaires emporte violation de l'article 6 § 1. Elle en conclut qu'elle est compétente pour vérifier le respect du droit national à cet égard. Cependant, compte tenu du principe général selon lequel il revient en premier lieu aux juridictions nationales d'interpréter les dispositions du droit interne, elle estime que, sauf violation flagrante de celles-ci, elle ne peut mettre en doute leur interprétation (voir, *mutatis mutandis*, *Coëme et autres*, précité, § 98 *in fine*, et *Lavents*, précité, § 114). A cet égard, la Cour rappelle également que l'article 6 ne donne pas à l'accusé le droit de choisir la juridiction qui le jugera. La tâche de la Cour se limite donc à examiner le point de savoir s'il existait des motifs raisonnables justifiant que les autorités de l'Etat mis en cause se déclarent compétentes pour connaître de l'affaire (voir, notamment, *G. c. Suisse*, n^o 16875/90, décision de la Commission du 10 octobre 1990, non publiée, et *Kübli c. Suisse*, n^o 17495/90, décision de la Commission du 2 décembre 1992, non publiée).

(...) 66. La Cour note que les juridictions allemandes ont fondé leur compétence sur l'article 6 n^o 1 et l'article 220a du code pénal combinés (dans leurs versions alors en vigueur). En vertu de ces dispositions, le droit pénal allemand était applicable, et, par conséquent, les juridictions allemandes étaient compétentes pour juger les personnes accusées d'actes de génocide commis à l'étranger, indépendamment des nationalités respectives de l'accusé et des victimes. Dès lors, la décision des juridictions internes de se reconnaître compétentes pour juger le requérant était conforme au libellé dépourvu d'ambiguïté des dispositions pertinentes du code pénal.

67. Cela étant, la Cour doit aussi déterminer si ladite décision était conforme aux dispositions du droit international public applicables en Allemagne. Elle note à cet égard que les juridictions internes ont conclu que le principe de la compétence universelle que consacrait le droit international public et qui se trouvait incorporé à l'article 6 n^o 1 du code pénal leur permettait de se reconnaître compétentes sous réserve du respect du principe de non-intervention que posait le droit international public. Elles ont estimé que le libellé de l'article VI de la Convention sur le génocide n'excluait pas la possibilité pour elles de se juger compétentes sur le fondement du principe de la compétence universelle et que cet article devait se comprendre comme établissant une obligation pour les juridictions qu'il nommait de juger les personnes soupçonnées de génocide, sans toutefois interdire la poursuite des actes de génocide devant d'autres juridictions nationales.

68. Pour déterminer si l'interprétation faite par les juridictions internes des règles et dispositions du droit international public applicables en matière de compétence est raisonnable, la Cour doit notamment examiner l'interprétation donnée de l'article VI de la Convention sur le génocide. A cet égard, elle observe, comme l'ont fait aussi les juridictions internes (voir notamment le paragraphe 20 ci-dessus), que les Parties contractantes à la Convention sur le génocide ne se sont pas entendues, malgré des propositions à cet effet dans les premières versions du texte, pour inclure dans cet article le principe de la compétence universelle des juridictions internes de tous les Etats contractants pour connaître des faits de génocide (voir les paragraphes 20 et 54 ci-dessus). Cependant, en vertu de l'article premier de la Convention sur le génocide, il pèse sur les Parties contractantes une obligation *erga omnes* de prévenir et de réprimer le génocide, dont la prohibition relève du *jus cogens*. En conséquence, le raisonnement des juridictions nationales selon lequel, compte tenu du but de la Convention sur le génocide, tel qu'exprimé notamment dans cet article, la compétence pour sanctionner les faits de génocide d'Etats dont les lois prévoient l'extraterritorialité à cet égard n'est pas exclue doit être considéré comme raisonnable (et même convaincant). Dès lors que les juridictions nationales étaient parvenues à une interprétation de l'article VI de la Convention sur le génocide qui était raisonnable, sans équivoque et conforme au but de cet instrument, il ne leur était pas nécessaire, pour interpréter le texte en question, d'avoir recours aux documents préparatoires, qui ne jouent qu'un rôle subsidiaire dans l'interprétation du droit international public (voir les articles 31 § 1 et 32 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités).

69. La Cour observe à cet égard que l'interprétation de l'article VI de la Convention sur le génocide faite par les juridictions allemandes à la lumière de l'article premier de cet instrument, en vertu de laquelle elles se sont déclarées compétentes pour juger le requérant, est largement confirmée par les dispositions légales et la jurisprudence de nombreux autres Etats parties à la Convention (de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) et par le Statut et la jurisprudence du TPIY. Elle note en particulier qu'en Espagne l'*Audiencia Nacional* a interprété l'article VI de la Convention sur le génocide exactement de la même manière que les juridictions allemandes (paragraphe 54 ci-dessus). De surcroît, l'article 9 § 1 du Statut du TPIY confirme l'analyse des juridictions allemandes, puisqu'il prévoit la compétence concurrente du TPIY et des juridictions nationales, sans aucune restriction à l'égard des juridictions internes d'un pays ou d'un autre. De fait, le TPIY a expressément reconnu le principe de la compétence universelle en matière de génocide (paragraphe 50-51 ci-dessus), et de nombreux Etats parties à la Convention autorisent la poursuite des faits de génocide conformément à ce principe, ou du moins lorsque sont réunies, comme dans le cas du requérant, certaines conditions supplémentaires, telles que celles requises en vertu du principe de représentation (paragraphe 52-53 ci-dessus).

70. La Cour conclut que l'interprétation faite par les juridictions allemandes des dispositions et règles applicables du droit international public, à la lumière desquelles devaient s'interpréter les dispositions du code pénal, n'était pas arbitraire. Les juges allemands avaient donc des motifs raisonnables de se reconnaître compétents pour statuer sur les accusations de génocide qui pesaient sur le requérant.

71. Il s'ensuit que la cause du requérant a été entendue par un tribunal établi par la loi au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Partant, il n'y a pas eu violation de cette disposition.

72. Compte tenu de la conclusion qui précède quant à l'article 6 § 1, à savoir que les juridictions allemandes ont agi raisonnablement en s'estimant compétentes pour juger le requérant, la Cour conclut que la détention subie par l'intéressé après sa condamnation, qui avait donc été prononcée « par un tribunal compétent », était régulière au sens de l'article 5 § 1 a) de la Convention. Partant, il n'y a pas eu non plus violation de cette disposition. »

Décision dans l'affaire *Ould Dah c. France* (Extraits) :

« (...) **EN FAIT**

Le requérant, M. Ely Ould Dah, est un ressortissant mauritanien, né en 1962. (...)

A. Les circonstances de l'espèce

(...) Le 8 juin 1999, la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) et la Ligue des droits de l'homme (LDH) déposèrent une plainte avec constitution de partie civile à l'encontre du requérant, en raison des tortures qu'il aurait commises en Mauritanie en 1990 et 1991. Ces poursuites se fondaient sur la Convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1984, ratifiée par la France et entrée en vigueur le 26 juin 1987.

(...) Le 1^{er} juillet 2005, la cour d'assises rendit deux arrêts. Dans le premier, elle condamna le requérant à dix ans de réclusion criminelle pour avoir, d'une part, volontairement soumis certaines personnes à des actes de torture et de barbarie et, d'autre part, provoqué de tels faits sur d'autres détenus par abus d'autorité ou en donnant des instructions aux militaires qui les ont commis. La cour d'assises visa notamment les articles 303 et 309 de l'ancien code pénal et 222-1 du code pénal, ainsi que la Convention de New-York du 10 décembre 1984. Dans le second, elle alloua des dommages-intérêts aux différentes parties civiles. (...)

GRIEFS

Invoquant l'article 7 de la Convention, le requérant se plaint d'avoir été poursuivi et condamné en France pour des faits commis en Mauritanie en 1990 et 1991, alors qu'il ne pouvait prévoir que la loi mauritanienne serait écartée au profit de la loi française, que cette dernière n'érigéait pas la torture en infraction autonome à l'époque des faits et que les dispositions du nouveau code pénal lui ont été appliquées rétroactivement.

EN DROIT

Le requérant se plaint d'avoir été poursuivi et condamné par les juridictions françaises. Il invoque l'article 7 de la Convention (...).

La Cour note (...) que le requérant ne conteste pas la compétence des juridictions françaises, question qui ne relève au demeurant pas de l'article 7 de la Convention, mais qu'il se plaint de ce que celles-ci ont appliqué le droit français et non le droit mauritanien, dans des conditions contraires aux prescriptions de l'article 7.

La Cour rappelle que dans son arrêt *Achour c. France*, elle a estimé que « les Hautes Parties contractantes [sont libres] de décider de leur politique criminelle, sur laquelle elle n'a pas en principe à se prononcer » et que « le choix par un Etat de tel ou tel système pénal échappe en principe au contrôle européen exercé par elle, pour autant que le système retenu ne méconnaisse pas les principes de la Convention » (*Achour c. France* [GC], n° 67335/01, respectivement §§ 44 et 51, CEDH 2006-IV). (...)

L'article 7 de la Convention consacre, de manière générale, le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et prohibe, en particulier, l'application rétroactive du droit pénal lorsqu'elle s'opère au détriment de l'accusé (*Kokkinakis c. Grèce*, arrêt du 25 mai 1993, série A n° 260-A, p. 22, § 52). (...)

La tâche qui incombe à la Cour est donc de s'assurer que, au moment où un accusé a commis l'acte qui a donné lieu aux poursuites et à la condamnation, il existait une disposition légale rendant l'acte punissable et que la peine imposée n'a pas excédé les limites fixées par cette disposition (*Coëme et autres c. Belgique*, n°s 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, § 145, CEDH 2000-VII, et *Achour* précité, § 43). (...)

En l'espèce, la Cour relève que les juridictions françaises bénéficient dans certains cas d'une compétence universelle, dont le principe est posé par l'article 689-1 du code de procédure pénale. Elles peuvent ainsi juger l'auteur d'une infraction quelle que soit sa nationalité, celle de sa victime et le lieu de commission, à la double condition qu'il se trouve sur le territoire français et que cela intervienne en application de certaines conventions internationales.

La Cour constate que ces deux conditions étaient remplies en l'espèce. D'une part, le requérant, officier de l'armée mauritanienne, ressortissant mauritanien, a été poursuivi en France et arrêté alors qu'il se trouvait en France en 1999 et finalement condamné par défaut, le 1^{er} juillet 2005, pour avoir commis des actes de torture et de barbarie en Mauritanie courant 1990 et 1991. D'autre part, la Cour note qu'à l'époque des faits, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1984, était déjà entrée en vigueur, et ce depuis le 26 juin 1987, y compris en France, laquelle avait préalablement transposé cette Convention dans son droit interne par la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 insérant un nouvel article 689-2 dans le code de procédure pénale à cette fin.

De plus, l'interdiction de la torture occupe une place primordiale dans tous les instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme, notamment, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ou encore dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui a spécialement vocation à s'appliquer sur le continent dont est originaire le requérant. L'article 3 de la Convention prohibe également en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques, et il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation (*Aksoy c. Turquie*, du 18 décembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-VI, p. 2278, § 62, *Assenov et autres c. Bulgarie*, arrêt du 28 octobre 1998, Recueil 1998-VIII, p. 3288, § 93, et *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 95, CEDH 1999-V).

La Cour estime, en accord avec la jurisprudence du TPIY, que l'interdiction de la torture a valeur de norme impérative, c'est-à-dire de *jus cogens* (*Al-Adsani c. Royaume-Uni*, 21 novembre 2001, § 60, Recueil des arrêts et décisions 2001-XI). Si elle a admis que les Etats peuvent néanmoins prétendre à l'immunité en cas d'actions civiles en dommages-intérêts pour des actes de torture qui auraient été perpétrés en dehors de la loi de l'Etat du for (même arrêt, § 66), la présente affaire ne concerne pas la question de l'immunité d'un Etat en cas d'action civile d'une victime de torture, mais la responsabilité pénale d'un individu pour des actes de torture qui auraient été commis (voir, *a contrario*, même arrêt, § 61).

Or, de l'avis de la Cour, l'impérieuse nécessité de l'interdiction de la torture et de la poursuite éventuelle des personnes qui enfreignent cette règle universelle, ainsi que l'exercice par un Etat signataire de la compétence universelle prévue par la Convention contre la torture, seraient vidés de leur substance s'il fallait retenir seulement la compétence juridictionnelle de cet Etat, sans pour autant admettre l'applicabilité de la législation pertinente dudit Etat. A n'en pas douter, écarter cette législation au profit de décisions ou de lois

de circonstance adoptées par l'Etat du lieu des infractions, agissant pour protéger ses propres ressortissants ou, le cas échéant, sous l'influence directe ou indirecte des auteurs de ces infractions, en vue de les disculper, conduirait à paralyser tout exercice de la compétence universelle, et réduirait à néant le but poursuivi par la Convention du 10 décembre 1984. A l'instar du Comité des droits de l'homme des Nations Unies et du TPIY, elle considère que l'amnistie est généralement incompatible avec le devoir qu'ont les États d'enquêter sur de tels actes.

Force est de constater qu'en l'espèce la loi d'amnistie mauritanienne est intervenue non pas après jugement et condamnation du requérant, mais précisément en vue d'empêcher toute poursuite pénale à l'encontre de celui-ci. Certes, d'une manière générale, on ne saurait exclure la possibilité d'un conflit entre, d'une part, la nécessité de poursuivre les crimes commis et, d'autre part, la volonté de réconciliation du corps social d'un pays. En tout état de cause, aucun processus de réconciliation de ce type n'a été mis en place en Mauritanie. Cependant, comme la Cour l'a déjà relevé, l'interdiction de la torture occupe une place primordiale dans tous les instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme et consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. On ne saurait dès lors remettre en cause l'obligation de poursuivre de tels faits en accordant l'impunité à son auteur par l'adoption d'une loi d'amnistie susceptible d'être qualifiée d'abusives au regard du droit international. La Cour relève au demeurant que ce dernier n'exclut pas le jugement d'une personne amnistiée avant jugement dans son Etat d'origine par un autre Etat, ce qui ressort par exemple de l'article 17 du Statut de la Cour pénale internationale qui ne compte pas cette situation au nombre des causes d'irrecevabilité d'une affaire.

Enfin, une lecture combinée des articles 4 et 7 de la Convention contre la torture qui prévoient, d'une part, l'obligation qu'ont les Etats de veiller à ce que les actes de torture constituent des infractions au regard de leur propre législation et, d'autre part, la compétence des autorités internes pour prendre leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave en vertu de leur droit interne, permet raisonnablement d'en conclure, comme le fit la cour d'appel de Nîmes, à la compétence non seulement des juridictions françaises, mais également de la loi française. La Cour note d'ailleurs que le Comité contre la torture des Nations Unies, dans ses conclusions et recommandations relatives à la France en date du 3 avril 2006, a expressément salué l'arrêt de la cour d'assises de Nîmes condamnant le requérant.

Eu égard à ce qui précède, la Cour estime, en l'espèce, que la loi d'amnistie mauritanienne n'était pas de nature, en soi, à empêcher l'application de la loi française par les juridictions françaises saisies des faits au titre de la compétence universelle, et que la solution retenue par les juridictions françaises était fondée. (...)

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention. »

Les arrêts et décisions peuvent être consultés dans leur intégralité sur le site de la Cour européenne des droits de l'homme : www.echr.coe.int.

* * *

ANNEXE III**COMMENTAIRES DU COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES
SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (CAHDI)****SUR LA RECOMMANDATION 1995 (2012) DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE
« LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DE TOUTES LES
PERSONNES CONTRE LES DISPARITIONS FORCEES »**

1. Le 28 mars 2012, les Délégués des Ministres ont communiqué au Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH) et au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), pour information et commentaires éventuels, la Recommandation 1995 (2012) de l'Assemblée parlementaire relative à « *La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* ».

2. Aux termes de cette recommandation, l'Assemblée parlementaire a :

- réaffirmé son soutien à la *Convention internationale des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* ;
- rappelé néanmoins que la Convention des Nations Unies, notamment :
 - n'inclut pas pleinement dans la définition des disparitions forcées la responsabilité des acteurs non étatiques ;
 - reste muette sur la nécessité d'établir un élément intentionnel subjectif constitutif du crime de disparition forcée ;
 - s'abstient de limiter les amnisties ou les immunités de juridiction et autres ;
 - limite fortement la compétence temporelle du Comité des disparitions forcées ;
- invité le Comité des Ministres à :
 - exhorter tous les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à signer, ratifier et mettre en œuvre cette Convention ;
 - envisager l'engagement d'un processus de préparation de la négociation, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'une convention européenne pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

3. Lors de sa quarante-quatrième réunion (Paris, 19-20 septembre 2012), le CAHDI a examiné la recommandation susmentionnée et adopté les commentaires suivants.

4. A titre liminaire, le CAHDI se félicite de l'entrée en vigueur de la *Convention internationale des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* ainsi que de la mise en place de son mécanisme de suivi, et en particulier le Comité des disparitions forcées.

5. Par ailleurs, le CAHDI note que le CDDH a adopté, lors de sa soixante-quinzième réunion, un « Avis sur la Recommandation 1995 (2012) sur la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées » (Annexe III de son rapport en date du 1^{er} juillet 2012, document CDDH(2012)R75) aux termes duquel il « *ne recommande pas, à ce stade, d'entreprendre de nouveaux travaux normatifs dans ce domaine* ». Le CDDH a notamment estimé qu'il était « *prématuré, à ce stade, d'évaluer l'efficacité du système de la Convention des Nations Unies* ». Le CAHDI rejoint l'avis du CDDH sur ce point estimant qu'il est trop tôt pour pouvoir juger de l'efficacité de la Convention des Nations Unies, entrée en vigueur le 23 décembre 2010.

6. Les trois premiers points listés dans la recommandation sont (1) l'élargissement de la définition du crime de disparition forcée aux actes commis par des acteurs non étatiques – sur ce point, le CAHDI souligne qu'un article 3 imposant des obligations aux Etats lorsque des actes de disparition forcée sont commis par des acteurs non étatiques a été ajouté pour répondre à la demande de certains Etats lors de la négociation de la Convention des Nations Unies –, (2) l'inclusion dans la définition d'un élément intentionnel et (3) l'ajout d'une disposition excluant les amnisties et immunités de juridiction. Le CAHDI estime qu'il ne serait pas souhaitable de rouvrir le débat sur ces différentes questions à l'occasion d'éventuelles négociations qui se dérouleraient dans le cadre du Conseil de l'Europe. En effet, l'analyse des travaux préparatoires de la Convention des Nations Unies démontre clairement que ces points ont d'ores et déjà fait l'objet de discussions approfondies et le texte de la Convention des Nations Unies est le résultat du consensus auquel ces négociations ont abouti. Il n'est pas établi que de nouvelles négociations au niveau européen puissent conduire à des changements significatifs sur ces différents points.

7. Pour ce qui concerne le quatrième point, portant sur la compétence *ratione temporis* du Comité sur les disparitions forcées, cette restriction semble avoir été justifiée par le souci de ne pas surcharger le Comité dès son entrée en vigueur. Ainsi, le Comité ne pourra connaître que des cas de disparitions forcées nés après l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies, quand bien même les causes de la disparition n'auront pas encore été déterminées au jour de son entrée en vigueur. Le CAHDI note que ce mécanisme de monitoring a tenu sa première session en novembre 2011. Il n'a pas encore examiné de communications mais devrait recevoir d'ici la fin de l'année les rapports de mise en œuvre de la Convention d'une vingtaine d'Etats l'ayant ratifiée. Il est donc pour l'instant difficile d'évaluer son fonctionnement. En outre, le CAHDI souligne que la restriction apportée à la compétence *ratione temporis* du Comité sur les disparitions forcées est contrebalancée par l'existence de mécanismes compétents pour traiter de situations qui seraient nées avant l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies. Ces organes fonctionnent à la fois au niveau international (le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, créé par la résolution 20 (XXXVI) de la Commission des droits de l'Homme en date du 18 décembre 1992, formule, dans ses rapports, des observations sur les communications individuelles qu'il reçoit) et au niveau européen. En particulier, la Cour européenne des droits de l'Homme a déjà statué sur des cas de disparitions forcées et s'est notamment déclarée compétente *ratione temporis* pour connaître, sous l'angle de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme en son aspect procédural, d'une allégation de disparition forcée antérieure à l'entrée en vigueur de la CEDH à l'égard du pays considéré (voir *inter alia* l'affaire *Varnava et autres c. Turquie* [Grande Chambre], n°16064/90, arrêt du 18 septembre 2009).

8. Le CAHDI note que pour l'heure, la Convention des Nations Unies ne compte que 34 Etats parties dont seulement 11 Etats Membres du Conseil de l'Europe. Il est important d'inviter « *tous les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à signer, ratifier et mettre en œuvre cette Convention* », ainsi que le suggère la Recommandation 1995 (2012) de l'Assemblée parlementaire, et de les inviter à envisager de reconnaître la compétence du Comité des disparitions forcées. Il serait ainsi souhaitable que les efforts se concentrent en priorité sur l'universalisation de la Convention des Nations Unies

9. A ce stade, le CAHDI estime qu'il est trop tôt pour juger de l'efficacité de la Convention des Nations Unies et de son mécanisme de suivi. Ce n'est qu'au vu de la manière avec laquelle les Etats parties mettront en œuvre cette Convention et de la pratique qu'adoptera le Comité sur les disparitions forcées qu'il sera possible de procéder à un tel examen.