

RAPPORT D'ACTIVITE 2016 DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES
DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL



L'équipe de la direction des affaires juridiques

Pour la première fois il y a un an, la direction des affaires juridiques rendait compte de l'action menée au cours de l'année qui venait de s'achever dans un document synthétique. Elle renouvelle l'exercice afin de présenter son activité au titre de l'année 2016. Comme l'an passé, le présent rapport ne prétend pas à l'exhaustivité. Il tente de mettre en lumière les aspects les plus saillants de son activité et de montrer comment celle-ci vient au soutien de celle du Ministère des affaires étrangères et du développement international et d'autres administrations.

De cet ensemble, il ressort notamment :

- L'impact croissant des questions juridiques et des procédures juridictionnelles sur les relations internationales et l'implication étroite de la direction dans de nombreux processus diplomatiques sensibles ;
- le très grand nombre et la variété des affaires traitées par la direction, en lien avec la plupart des directions du MAEDI et la plupart des autres administrations ;
- l'originalité du rôle joué par la direction, qui fournit des avis à des destinataires multiples, qui est l'avocat de l'Etat devant toutes les juridictions internationales et européennes et qui est aussi service traitant sur certains dossiers ;
- l'atout que représente le mandat très large de la direction, qui couvre l'ensemble du droit supranational, y compris son volet contentieux, alors que les dossiers transversaux, impliquant au moins deux branches du droit ou plus, se multiplient ;
- la diversité de son recrutement (la moitié des juristes à la direction viennent de l'extérieur du MAEDI) afin d'appréhender les dimensions multiples des questions à traiter ;
- le défi permanent que représente la nécessité de fournir des analyses juridiques irréprochables dans des délais serrés ;
- la contribution active de la direction à la défense des intérêts de la France, y compris économiques et financiers, ainsi qu'au rayonnement de son droit et de sa langue ;

- le souci croissant de la direction de communiquer sur son activité et de participer à la communication du ministère et de l'Etat.

L'action dans le domaine du droit international public

La sous-direction du droit international public a exercé en 2016 une fonction principalement consultative qui l'a conduite à délivrer en moyenne une centaine d'avis juridiques par mois.

Des avis juridiques à l'appui de négociations sensibles

Les questions de défense et de sécurité ont continué à tenir un rôle de premier plan, y compris en ce qui concerne d'importantes opérations de fourniture d'équipements militaires à des partenaires stratégiques.

Le lancement de nouvelles négociations relatives à l'interdiction de l'arme nucléaire a donné lieu à plusieurs consultations. Celles-ci visent à mettre au point une stratégie permettant de préserver nos intérêts vitaux, le système de sécurité collective et le rôle primordial du traité de non-prolifération (TNP).

Par ailleurs, des travaux se poursuivent à propos du cadre juridique applicable à la cybersécurité, notamment quant aux conditions de licéité d'un éventuel recours à la force en réponse à une attaque cybernétique.

Des consultations juridiques sur des sujets extrêmement variés

Les avis rédigés en 2016 ont par ailleurs porté, outre l'examen des Résolutions du Conseil de sécurité, sur des projets d'accords liés à des visites en France ou à l'étranger de hautes personnalités, sur le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, sur le statut des agences opérant à l'étranger (comme l'Agence française de développement ou Business France) ou sur la protection des biens culturels dans le cadre des conflits armés.

Le litige relatif aux immunités porté devant la Cour internationale de justice (CIJ) par la Guinée Equatoriale

La Guinée équatoriale a introduit une requête dirigée contre la France devant la CIJ le 16 juin 2016. Selon elle, la procédure pénale suivie devant les juridictions françaises contre le vice-président équato-guinéen, M. Teodoro Obiang Mangue, et les saisies pratiquées dans ce cadre méconnaissent, respectivement, l'immunité personnelle de l'intéressé et l'immunité diplomatique dont bénéficierait l'immeuble sis 42, avenue de Foch à Paris, présenté comme étant l'ambassade de ce pays.

L'affaire trouve son origine dans les plaintes déposées en France contre des dirigeants africains – dont M. Teodoro Obiang, fils du président de la Guinée équatoriale –, par certaines associations, au premier rang desquelles *Transparency international*, pour détournements de fonds publics dans leur pays d'origine, dont les produits auraient été investis en France.

Saisie par la Guinée équatoriale d'une demande de mesures conservatoires le 29 septembre 2016, la CIJ a rendu une première ordonnance le 7 décembre 2016, après avoir entendu les parties au cours d'une audience, par laquelle elle a partiellement rejeté la demande.

La Cour n'a pas fait droit à la demande de suspension de la procédure pénale française dirigée contre M. Teodoro Obiang, procédure qui pourra donc se poursuivre sans attendre la décision au fond de la CIJ. Mais, dans l'attente de cette décision sur le fond, la Cour a demandé à la France de garantir à l'immeuble sis 42, avenue Foch à Paris un traitement équivalent à celui d'une ambassade. Cette mesure conservatoire ne préjuge pas le statut qui sera finalement reconnu à cet immeuble.

Cette procédure, qui soulève différentes questions relatives notamment à la compétence de la CIJ pour en connaître, à l'existence d'immunités coutumières invocables par le vice-président d'un Etat ou à la marge d'appréciation reconnue à un Etat saisi d'une demande tendant à ce qu'un immeuble bénéficie d'immunités diplomatiques, se poursuivra en 2017. La décision de la Cour de devrait pas intervenir avant 2018, voire 2019.

L'adoption de la loi dite « Sapin II » dont l'article 59 vise à garantir en France le respect des immunités bénéficiant en droit international à certains biens appartenant à des Etats étrangers

La mise en œuvre de voies d'exécution portant sur des biens situés en France auxquels le droit international reconnaît des immunités a constitué dans des époques récentes un sujet de préoccupation. A la suite notamment d'arbitrages internationaux rendus en leur faveur, et profitant des facilités offertes aux créanciers par notre procédure civile, des créanciers d'Etats étrangers ont en effet multiplié les saisies en France. Certaines portaient sur des biens qui ne devaient pas faire l'objet de telles voies d'exécution au regard du droit international (par exemple, des comptes bancaires ou des locaux d'ambassades).

Une telle situation portait préjudice à nos relations avec les Etats intéressés, nous exposait à des contentieux internationaux ainsi qu'à des mesures de rétorsion contre des biens que la France détient dans ces Etats, voire au retrait de leurs représentations diplomatiques du territoire français.

C'est pourquoi la direction a joué un rôle actif afin de préparer la modification du droit des voies d'exécution introduite par l'article 59 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Tel que modifié par la loi dite « Sapin II », le droit des voies d'exécution permet la saisie en France de biens appartenant à un Etat étranger mais à la condition, désormais, que cette saisie ait préalablement été autorisée par un juge, lequel peut donc s'assurer que les biens en cause ne sont pas couverts par une immunité en vertu du droit international. La loi précise l'étendue des immunités en cause.

L'action dans le domaine du droit de l'Union européenne et du droit international économique

La représentation de la France devant les juridictions de l'Union européenne

La sous-direction du droit de l'Union et du droit international économique a fait face en 2016 à 131 échéances contentieuses, qui ont nécessité la production de 77 mémoires, observations écrites ou réponses à des questions de la Cour et du Tribunal de l'Union européenne et la participation à 54 audiences de plaidoiries devant ces juridictions.

Ces affaires ont porté sur des questions très diverses, dont certaines aux enjeux juridiques et politiques majeurs.

Tel était le cas, par exemple, dans l'affaire visant à défendre les inscriptions du Hamas et du LTTE (Tigres tamouls) sur la liste des organisations terroristes de l'Union ou encore de nombreuses affaires portant sur la juste protection des droits d'auteurs dans le contexte du développement de l'offre culturelle sur internet.

La direction a également défendu la directive tabac, qui avait fait l'objet de recours convergents. Elle a répondu à des questions très délicates sur le port du voile islamique en entreprise. Elle a traité de l'application de la directive relative à la responsabilité des produits alors que des cas d'hépatite B s'étaient déclenchés suite à une campagne de vaccination menée en France contre cette maladie.

Elle a également eu à traiter des restrictions susceptibles d'être imposées à l'entreprise Uber en France et dans plusieurs Etats de l'Union. Elle a présenté les interventions de la France au soutien du Conseil de l'Union dont les décisions relatives à la relocalisation des réfugiés avaient été attaquées par la Hongrie et la Slovaquie et dont un acte relatif aux échanges de permis d'émission de gaz à effet de serre avait été attaqué par la Pologne.

L'activité contentieuse a continué à être très dense dans le domaine de la concurrence et des aides d'Etat. Dans ce domaine, les questions nucléaires se sont révélées de première importance en 2016. Après s'être concertée avec le Royaume-Uni et d'autres Etats membres, le gouvernement français est intervenu au soutien de la Commission dans le cadre de deux recours intentés par l'Autriche et par le groupe d'électriciens *Greenpeace Energy*. La direction a en outre été consultée à de nombreuses reprises à propos d'éventuelles notifications à la Commission de projets d'aides dans le secteur nucléaire.

L'année 2016 a également été marquée par les contentieux relatifs à un accord entre le Maroc et l'Union européenne, avec, d'une part, le pourvoi formé par le Conseil de l'Union contre l'arrêt rendu le 10 décembre 2015 dans l'affaire *Front Polisario/Conseil* et, d'autre part, la question préjudicielle posée par une juridiction britannique relative à l'accord d'association et à l'accord de pêche conclus entre l'Union et le Maroc. La direction a conduit l'intervention du gouvernement français dans cette affaire, en déposant des observations écrites et participant à une audience.

Une activité consultative dominée par les enjeux juridiques du Brexit

Avant le référendum britannique, la direction a pris une part active au suivi des négociations qui visaient, en février 2016, à conclure avec le Royaume-Uni un accord lui permettant de disposer de marges de manœuvres pour restreindre la liberté des personnes, dans les limites posées par le droit de l'Union.

Après le référendum de juin 2016, la direction s'est largement impliquée dans la définition des enjeux de la négociation à venir. Elle a tout d'abord analysé le cadre procédural de l'article 50 TUE qui fixe les étapes des négociations à venir. Elle a ensuite identifié les principaux enjeux de ces négociations et les contraintes juridiques appelées à peser sur la négociation de l'accord de retrait (droits acquis, retrait des accords mixtes, accord sur la Juridiction unifiée des brevets, articulation avec le traité Euratom, territoires particuliers tels que l'Irlande du Nord, Chypre ou Gibraltar, statut des fonctionnaires de l'Union...).

Des conseils dans le domaine des relations extérieures de l'Union européenne enrichis par l'expertise acquise dans le cadre des contentieux européens

La direction a été fortement mobilisée par la demande d'avis formulée par la Commission sur l'existence d'une compétence exclusive de l'Union pour conclure l'accord de libre-échange entre l'Union et Singapour. Elle a élaboré un mémoire et a participé à une audience d'une longueur tout à fait inhabituelle qui s'expliquait par le caractère fondamental des questions posées à propos des compétences externes de l'Union.

Le travail approfondi accompli à cette occasion a été mis à profit pour étayer avec précision les positions françaises visant à obtenir que le traité de libre-échange avec le Canada soit signé comme un accord mixte. Elle a suivi de près les discussions préalables à la signature de ce traité par l'Union, rendues difficile par les objections de la Wallonie à cette signature.

De même, l'expertise acquise dans le cadre des contentieux en matière de sanctions a permis d'accompagner les négociations relatives à l'imposition de telles mesures, notamment pour définir les conditions de mise en œuvre d'une nouvelle procédure devant le juge de l'Union permettant de se prévaloir d'éléments confidentiels.

De façon exceptionnelle, le sous-directeur a été chargé de mener la négociation du nouveau régime fiscal de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Lancée en mars 2016, la négociation a été conclue en novembre, après cinq réunions de négociation. Elle a nécessité un travail d'expertise important, conduit en liaison avec les administrations chargées de la fiscalité et de l'aviation civile.

Enfin, cette direction a continué à délivrer un grand nombre de conseils relatifs aux principales autres infrastructures transfrontalières (tunnel sous la Manche ; poursuite des contentieux avec le concessionnaire de la ligne Perpignan-Figueras ; conclusion d'un nouvel accord relatif à la ligne Lyon-Turin avec la conclusion d'un règlement des contrats).

L'action dans le domaine du droit des droits de l'homme

La défense de l'Etat devant la Cour européenne des droits de l'Homme (« Cour EDH »)

Le nombre de requêtes nouvelles communiquées à la France a diminué en 2016 (49 requêtes nouvelles contre 95 en 2015 et 72 en 2014). La Cour EDH a par ailleurs rendu 23 arrêts (contre 24 en 2015), 11 décisions d'irrecevabilité (contre 40 en 2015) et 14 décisions de radiation dans des affaires intéressant la France. Le nombre d'arrêts constatant la violation de la Convention est stabilisé à un niveau relativement faible : 14 en 2016 contre 12 en 2015 (17 en 2014).

Parmi les affaires traitées par la Cour EDH, certaines ont revêtu un caractère particulièrement sensible.

Dans l'affaire *Colonna c. France*, le requérant se plaignait que certains propos tenus publiquement le présentant comme coupable avant sa condamnation avaient méconnu son droit à la présomption d'innocence. La Cour EDH a rendu le 8 décembre 2016 une décision déclarant la requête irrecevable. Cette décision était fondée sur le fait que M. Colonna n'avait pas, avant de s'adresser à elle, fait usage du recours qui lui était ouvert en droit interne par l'article 9-1 du code civil.

Dans des affaires relatives à la reconnaissance d'un lien de filiation suite à une gestation pour autrui, la France a de nouveau été condamnée dans un arrêt *Bouvet et Foulon c. France* rendu le 21 juillet 2016. La question des mesures d'exécution de tels arrêts a donné lieu à un travail interministériel animé par la sous-direction des droits de l'homme.

L'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire *Winterstein c. France*, (dans lequel la Cour EDH avait regardé l'expulsion de gens du voyage comme contraire à leur droit à la vie familiale), a connu un nouveau développement en 2016. La Cour EDH a en effet jugé dans une décision du 28 avril 2016 qu'outre le versement d'une compensation financière, la France devait s'abstenir d'exécuter la décision judiciaire d'expulsion et reloger les requérants. Ces questions suscitent un travail interministériel complexe, mené en lien avec les associations représentant les requérants.

Enfin, la question des conditions de détention dans les prisons françaises est actuellement posée par différentes requêtes dont la Cour EDH est saisie. Cette question a déjà retenu l'attention de plusieurs organismes internationaux tels que le Comité de Prévention contre la Torture du Conseil de l'Europe, le Comité contre la Torture des Nations unies qui ont formulé des recommandations à la France sur ce point. Par ailleurs, l'Observatoire international des prisons a indiqué entendre multiplier les requêtes devant la Cour EDH afin de contraindre l'Etat à agir.

La direction s'est par ailleurs engagée en 2016 dans une stratégie destinée à influencer davantage sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour qui l'a conduite à intervenir dans un certain nombre d'affaires concernant d'autres Etats, dans lesquelles la France n'était donc pas directement mise en cause.

Ce fut le cas dans l'affaire *Al Dulimi et Montana c. Suisse* dans laquelle était contestée la conformité à la Convention EDH de mesures de sanctions (gels d'avoirs) résultant d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. En dépit de l'argumentation développée par la Suisse, la France et le Royaume Uni, la Cour a jugé dans un arrêt rendu le 21 juin 2016 que l'article 6 de la Convention imposait qu'un contrôle soit exercé au niveau national sur le bien-fondé d'une telle sanction. Elle n'a pas tenu compte du fait que la mise en œuvre de cette sanction résultait d'une résolution du Conseil de sécurité pourvue d'un caractère obligatoire et bénéficiait de la primauté sur les autres normes de droit international résultant de l'article 103 de la Charte des Nations unies.

La France est également intervenue dans le cadre de l'affaire *A. et B. c. Norvège* dans laquelle se posait, dans le domaine fiscal, la question de la conformité au principe *non bis in idem* (droit à ne pas être jugé ou puni deux fois à raison de faits identiques) d'une législation permettant, à l'instar du droit français, le cumul des sanctions pénales et administratives. Dans sa tierce intervention, le Gouvernement français a, comme d'autres Etats (Bulgarie, Grèce, République moldave, République tchèque et Suisse), défendu la possibilité d'un tel cumul. Retenant en partie cette argumentation, l'arrêt rendu par la Grande Chambre de la Cour le 15 novembre 2016 a jugé que le cumul des sanctions pénales et administratives n'avait en l'espèce pas violé le principe *non bis in idem* dans la mesure où il existait un lien matériel et temporel suffisamment étroit entre les deux procédures.

L'affaire *Hanan c. Allemagne* pose une question importante en matière d'opérations extérieures, qui a justifié une tierce intervention française. Le requérant, de nationalité afghane, reproche aux autorités allemandes de n'avoir pas mené une enquête effective à la suite d'un raid aérien de la Force internationale d'assistance et de sécurité dans la province de Kunduz en Afghanistan ayant entraîné la mort de ses enfants. Il se plaint en outre de n'avoir aucun recours effectif à sa disposition. Se trouve donc posée la question de l'applicabilité extraterritoriale des articles 2 et 13 de la Convention dans le cadre d'une opération conduite sous l'égide de l'OTAN.

Les consultations liées à l'état d'urgence et à la lutte contre le terrorisme

A la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015 et celui de Nice du 14 juillet 2016, l'expertise de la sous-direction des droits de l'homme a été largement mise à contribution. Dans le cadre de la proclamation de l'état d'urgence et de ses prorogations, différentes questions relatives à la conformité du régime d'état d'urgence avec nos engagements internationaux se posaient. La sous-direction a notamment estimé que dans la mesure où certaines des mesures prévues dans le cadre de ce régime étaient susceptibles de déroger à des droits protégés par la Convention EDH ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il convenait d'en informer officiellement le Conseil de l'Europe sur le fondement de l'article 15 de la Convention EDH et le Secrétariat des Nations unies sur le fondement de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Toujours en lien avec la lutte contre le terrorisme, cette sous-direction a également été saisie des questions relatives à la négociation d'assurances diplomatiques avec des Etats tiers, destinées à permettre l'éloignement à destination de ces Etats de personnes assignées à

résidence en France et impliquées dans des activités terroristes, en prévenant le risque d'une condamnation par la Cour EDH.

La défense des intérêts de la France devant les comités internationaux

Après une année 2015 particulièrement active sur ce plan, la France a achevé en 2016 le cycle des auditions devant les comités de protection des droits de l'homme dans le cadre des Nations unies. Elle a été auditionnée en janvier 2016 par le Comité des Nations unies des droits de l'enfant, la délégation française étant conduite par la Secrétaire d'Etat Laurence Rossignol, et par le Comité des Nations Unies contre la torture (CAT) en avril 2016. La préparation de ces deux auditions a nécessité de la part de la sous-direction des droits de l'homme un important travail de coordination interministérielle.

Cette sous-direction a également participé à l'audition de la France, en juin 2016, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en charge du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, et à son audition, en juillet 2016, par le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en juillet 2016.

L'action dans les domaines du droit de la mer, des pôles et des questions fluviales

La France était cette année l'hôte de la réunion des 6 puissances maritimes

Chaque année les pays membres du cercle « des six puissances maritimes » (Allemagne, Etats-Unis, France, Japon, Royaume-Uni et Russie) se réunissent à l'invitation de l'un d'eux. Cette réunion s'est tenue en 2016 à Paris, sous la présidence du directeur adjoint des affaires juridiques. Les discussions entre les spécialistes du droit de la mer de ces Etats ont porté sur deux thèmes : la sentence rendue dans le cadre de l'arbitrage relatif à la Mer de Chine du sud et la négociation d'une future convention relative à la biodiversité en haute mer sous l'égide des Nations unies.

Les activités de négociations de la sous-direction se sont déployées dans des domaines très variés

Deux accords de délimitation maritime ont été négociés ou signés en 2016 dans la région de la Caraïbe, le premier avec Antigua-et-Barbuda et le second avec les Pays-Bas, pour ce qui concerne les eaux situées au large de l'île de Saint-Martin. Différentes consultations ont par ailleurs été menées à propos d'autres espaces maritimes, notamment avec l'Italie (dans le cadre de la ratification de l'accord de délimitation), Madagascar (à propos des îles Eparses), le Suriname, ou avec le Vanuatu.

Dans le cadre de la négociation relative à la biodiversité en haute mer (dite « BBNJ »), conduite dans le cadre des Nations unies et qui pourrait déboucher sur l'adoption d'un accord d'application de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, deux sessions du comité préparatoire se sont tenues en 2016 à New York. La direction y a conduit la délégation française, après avoir préparé ces négociations dans le cadre de réunions interministérielles et des groupes COMAR du conseil de l'Union européenne. Le processus est à présent à mi-

parcours, sans qu'une certitude existe à ce stade sur la portée d'un éventuel accord, ni sur la possibilité de l'adopter.

La sous-direction du droit de la mer a représenté la France lors de la 22^{ème} session de l'Autorité internationale des fonds marins, au cours de laquelle a été obtenue la prorogation pour cinq ans du contrat de l'Ifremer pour l'exploration des nodules polymétalliques des grands fonds.

S'agissant des activités de pêche, la direction a contribué à la conclusion de deux accords. Le premier est l'Accord de siège concernant la commission relative aux pêches dans le sud de l'Océan Indien, qui sera basée à la Réunion. Le second est l'accord conclu avec l'Afrique du sud relatif à la coopération (en matière de surveillance maritime) dans les zones maritimes adjacentes aux Terres australes et antarctiques françaises, à l'île Marion et à l'île du Prince Edouard.

Des consultations demandées dans des domaines variés

La sentence arbitrale rendue le 12 juillet 2016 à la demande des Philippines à propos de la situation en Mer de Chine du sud a nécessité, de la part de la direction, une analyse approfondie de son contenu et de ses implications pour les intérêts de la France, permettant de définir la position française sur les apports de cette décision.

La protection du patrimoine archéologique subaquatique a nécessité une activité notable en 2016, du fait, notamment des questions liées à la découverte d'épaves de navires français de « la flotte de Jean Ribault - 1565 », dans les eaux des Etats-Unis.

L'expertise de la direction a été de plus en plus sollicitée dans le domaine de la sécurité en mer. S'agissant de la lutte contre le trafic de stupéfiants, elle a piloté un groupe de travail interministériel dont les travaux ont abouti début 2016 à un modèle d'accord de « dissociation » (traitement différencié du navire arraisonné, de son équipage et de sa cargaison illicite). Des négociations ont été lancées avec le Sénégal au printemps. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la direction a été consultée par le SGDSN pour la mise au point d'un arrangement relatif à la sécurité des liaisons maritimes trans-Manche. Dans le domaine de la lutte contre le trafic d'armes, elle a été associée aux travaux de mise en œuvre de la résolution 2292 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la lutte contre le trafic d'armes par voie de mer à destination ou en provenance de la Libye.

La politique polaire française privilégie la recherche scientifique et le développement durable

La direction dirige la délégation française aux réunions du Traité de l'Antarctique ainsi qu'à celles de la commission pour la conservation de la Faune et de la Flore marine de l'Antarctique (CCAMLR). Elle a participé en qualité d'observateur aux réunions du Conseil arctique.

La direction a participé à l'élaboration et la publication de la Feuille de Route Nationale pour l'Arctique qui identifie les priorités françaises dans la zone boréale. Avec le soutien financier de la direction générale de la mondialisation, elle a veillé au financement des missions scientifiques françaises dans les différentes instances techniques du Conseil arctique.

L'activité dans le domaine fluvial

La direction conduit la délégation française à la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin (CCNR), dont le siège est Strasbourg. L'activité de cette commission a été en grande partie consacrée à la mise au point un nouveau cadre de coopération avec l'UE, le comité européen pour l'élaboration de standards en navigation intérieure (Cesni), qui a mobilisé l'expertise de la direction juridique, notamment en droit européen.

L'activité à l'égard des accords et traités

Les accords et traités en 2016, en quelques chiffres

Au cours de l'année écoulée, 122 accords et traités ont été signés (dont 94 accords bilatéraux). Chacun de ces traités et accords avait fait, au préalable, l'objet d'un examen par l'une des sous-directions de la direction. 27 projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'accords internationaux ont été inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres. 43 lois autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international ont été promulguées. 124 traités et accords ont été publiés au *Journal officiel*.

Principaux traités et accords pour lesquels la procédure a été menée à terme en 2016

L'année 2016 aura été marquée par la signature, le 22 avril 2016, puis l'entrée en vigueur, le 4 novembre dernier, de l'Accord de Paris sur le climat. La France a ainsi figuré parmi les premiers Etats à pouvoir le ratifier, suite à la promulgation de la loi autorisant cette ratification, le 16 juin 2016. La procédure de ratification d'autres traités multilatéraux concourant à la protection de l'environnement a été achevée en 2016, notamment celle concernant la convention de Minamata sur le mercure.

La coopération en matière de défense a également suscité une activité importante. Ainsi, l'adhésion de la France en août 2016 au protocole de 1952 sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord, qu'elle avait dénoncé en 1966, complète le processus commencé avec la décision prise en 2009 de réintégrer la structure de commandement. Dans un cadre bilatéral, la France a notifié à ses partenaires l'approbation de plusieurs accords de défense et sur le statut des forces : Croatie, Lituanie, Nouvelle-Zélande, Mali ou encore Guinée.

S'agissant de la lutte contre le terrorisme, la France a ratifié le 15 décembre 2016 une convention et un protocole adoptés sous l'égide de l'Organisation de l'aviation civile internationale. Ces textes adaptent les deux principales conventions sur la sûreté aérienne aux nouvelles menaces internationales liées au terrorisme et à la prolifération des armes de destruction massive. Dans un cadre bilatéral, l'accord avec les Etats-Unis relatif au renforcement de la coopération en matière d'enquêtes judiciaires en vue de prévenir et de lutter contre la criminalité grave et le terrorisme est entré en vigueur le 1^{er} avril 2016.

Dans le domaine du développement économique et de la promotion des investissements, il convient de signaler la ratification en juin 2016 de l'accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures dont la France est le

7^{ème} actionnaire et le 2^{ème} actionnaire non-régional après l'Allemagne mais devant le Brésil et le Royaume-Uni. La procédure interne d'approbation de deux accords bilatéraux de protection et de promotion des investissements avec la Colombie et l'Irak a en outre été achevée.

Pour chacun de ces dossiers, la mission des accords et traités a contribué à ce que la procédure aboutissant à l'approbation ou la ratification des conventions conclues soit traitée le plus rapidement possible, afin de tenir compte des priorités politiques qui lui avaient été signalées. Elle a rappelé, lorsque cela était nécessaire, que l'article 53 de la Constitution implique que l'autorisation donnée par le législateur prenne la forme de projets de loi spécialement consacrés à cet objet et qu'il s'oppose donc à ce que des amendements, fussent-ils d'origine gouvernementale, soient insérés à cet effet dans des lois ayant un autre objet.

La mise en œuvre du plan d'action « France dépositaire »

La direction des affaires juridiques et la direction des archives ont préparé un plan d'action dit « France dépositaire » qu'elles ont présenté au Secrétaire général et aux autres directions du Ministère concernées intéressées au mois de février 2016. Ce plan vise à améliorer les conditions dans lesquelles la France assure le rôle de dépositaire vis-à-vis des 80 traités multilatéraux dont elle a la responsabilité.

L'élaboration d'états complets et fiables des Etats parties à ces traités a été engagée et sera poursuivie en 2017. Une mission en Suisse a été réalisée en avril 2016 afin de tirer profit de l'expérience de ce pays en la matière. Un bilan intermédiaire de la mise en œuvre du plan d'action sera présenté au Secrétaire général au premier semestre 2017.

L'action dans le domaine de la justice pénale internationale

Confiée à une chargée de mission placée auprès du directeur, l'activité de la direction en ce domaine se partage entre le suivi institutionnel des juridictions internationales, exercé en étroite collaboration avec la direction des Nations unies et des organisations internationales et les postes intéressés (en particulier nos ambassades à La Haye et à Dar-es-Salam ainsi que la représentation permanente auprès de l'ONU à New York) et la coopération opérationnelle avec ces mêmes juridictions.

S'agissant de la Cour pénale internationale, la direction a pris une part active aux cinq réunions du groupe de travail (COJUR-CPI) du Conseil de l'Union Européenne consacré à la Cour pénale internationale (CPI). Elle a participé à la réunion de l'Assemblée des Etats parties tenue à La Haye en novembre 2016. Les efforts déployés par la délégation française, conduite par l'ambassadeur à La Haye et par le directeur adjoint des affaires juridiques, ont poursuivi en particulier trois objectifs : favoriser le dialogue entre les Etats africains et la CPI à la suite notamment des annonces de retrait de certains d'entre eux, mettre en place un cadre de discussion afin de préparer le débat sur l'activation de la compétence de la Cour à propos du crime d'agression et poursuivre l'effort visant à accroître la rigueur avec laquelle les demandes budgétaires de la Cour sont élaborées.

La direction a par ailleurs continué de veiller en 2016 à entretenir des liens étroits avec les juridictions pénales internationales. A ce titre, ses membres ont notamment rencontré la

Procureure et le Greffier de la CPI, le chef du bureau de la défense du Tribunal spécial pour le Liban, le Président et le Procureur du Mécanisme résiduel pour les tribunaux pénaux internationaux.

Elle a en outre œuvré, avec la délégation aux fonctionnaires internationaux et le ministère de la justice, pour soutenir les candidatures de deux juges français qui ont été sélectionnés comme membres des chambres spécialisées sur le Kosovo mises en place à La Haye en 2016.

Dans le domaine de la coopération avec les juridictions pénales internationales, la direction a veillé à la mise en œuvre de 34 demandes d'entraide émanant de la CPI et des tribunaux pénaux internationaux, en lien avec les ministères de la justice, de la défense et de l'intérieur. Elle a en outre relayé 17 demandes de coopération formulées par le pôle crime contre l'humanité du tribunal de grande instance de Paris. La France est ainsi le pays qui apporte le plus son concours aux enquêtes menées par les organes de la CPI, hors Etats dont la situation est visée par les procédures.

La direction a présenté ses actions de défense du droit continental et de la francophonie dans les juridictions à la Haye lors de la réunion du comité de pilotage sur l'influence par le droit, en mars 2016. Début octobre, elle a organisé, en collaboration avec le ministère de la justice et l'appui de l'Institut des hautes études de justice, une rencontre avec les universitaires, chercheurs et praticiens de la justice pénale internationale. Cette rencontre, qui a réuni une cinquantaine de personnes, a été l'occasion d'un échange sur l'intérêt de la mise en place d'un dialogue institutionnel sur les enjeux et défis de la justice pénale internationale.

L'action dans le domaine de la coopération internationale en matière civile et pénale

Sous l'impulsion de la chargée de mission placée auprès du directeur, ce secteur a connu en 2016 les développements suivants.

Dans le domaine de la corruption, l'année écoulée a vu une amélioration de la position française au sein du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe

Ce groupe spécialisé dans les questions de lutte contre la corruption évalue l'action des Etats membres en la matière au regard de leur législation et de leurs pratiques. Il comprend 49 Etats (les 47 pays membres du Conseil de l'Europe, ainsi que la Biélorussie et les Etats-Unis).

La position française a évolué favorablement dans le cadre des deux cycles d'évaluation en cours. Dans le cadre du cycle portant sur les incriminations et la transparence du financement des partis politiques, la France a transmis un rapport substantiel, qui avait nécessité un important travail de coordination interministérielle, piloté par la chargée de mission en lien avec la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Ce rapport donnera lieu à une évaluation en réunion plénière du GRECO en mars 2017. Dans le cadre du cycle concernant la prévention de la corruption des parlementaires et

des magistrats, la France a également fait l'objet d'une évaluation positive, même si certains progrès doivent encore être accomplis.

La présence française au sein du GRECO s'est par ailleurs renforcée en deux temps. Tout d'abord, la chargée de mission a pris une part active au groupe de travail destiné à préparer le prochain cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein, non seulement, des services de police, mais aussi, des gouvernements centraux. Cette problématique est d'autant plus sensible qu'elle touche à la situation de personnes exerçant de hautes fonctions dans l'exécutif, telles que les chefs d'Etat, chefs de gouvernement, ministres et membres de cabinets ministériels. Ensuite, la visibilité de l'implication de la France dans cette enceinte a été accrue par l'élection de la chargée de mission comme vice-présidente du GRECO.

Dans le domaine de la protection des données personnelles, les négociations relatives à la révision de la Convention 108 du Conseil de l'Europe ont abouti et la présence française au sein du groupe spécialisé du Conseil de l'Europe s'est renforcée

Les négociations relatives à la révision de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (dite « convention 108 ») ont été menées à terme. Ce processus a nécessité un important travail de coordination interministérielle, conduit par la chargée de mission en lien étroit avec la Représentation de la France auprès du Conseil de l'Europe, le Secrétariat général des affaires européennes et la Représentation de la France auprès de l'Union européenne. Il convenait en effet de d'assurer une cohérence entre les deux réformes engagées en la matière au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

La chargée de mission a, dans ce contexte, été élue membre du bureau du Comité consultatif, en charge de ce domaine.

La valorisation du dialogue des juges devant la Cour de justice de l'Union européenne et le développement des échanges avec les magistrats de liaison

La direction a participé au mécanisme d'échanges d'informations de jurisprudence mis en place l'an passé avec la Cour de cassation et le Secrétariat général des affaires européennes dans le cadre des procédures de renvoi préjudiciel françaises et étrangères.

La direction a renforcé en outre ses relations avec le monde judiciaire en organisant une rencontre avec les magistrats de liaison en poste à l'étranger, dans le cadre d'un programme d'échanges piloté par le service des affaires européennes et internationales du ministère de la justice. Le format de cette rencontre a été élargi aux conseillers juridiques en poste en ambassades ou dans des représentations permanentes auprès d'organisations internationales. Ceci a permis de mieux identifier et coordonner les différents acteurs de la fonction juridique à l'administration centrale et à l'étranger. La rencontre a permis en particulier des échanges sur les thèmes de l'extraterritorialité et des immunités.

L'activité en matière d'archives et de documentation

Le Centre d'archives et de documentation (CAD) de la direction a traité et classé en 2016, dans l'espace de conservation du portail *Diplomatie*, 6996 nouveaux documents, dont

1923 sont le produit du groupe fonctionnel de la direction, « affaires juridiques internationales et européennes ». Il a trié et classé en outre un très grand nombre de documents reçus sous format papier ou par voie de courriels.

Le C.A.D. a proposé des améliorations aux fonctionnalités du portail, par exemple la possibilité de modifier ou corriger des mots-clefs. Il a répondu à de multiples demandes de consultation d'archives afin d'appuyer le travail des agents de la direction. Il s'est enfin engagé dans un travail de tri et de classement d'archives anciennes (1990 à 2010) qui feront à moyen terme l'objet d'un archivage définitif sur le site de La Courneuve.