



**UNITED NATIONS
OFFICE OF LEGAL AFFAIRS**

UNION INTERNATIONALE des AVOCATS (UIA)

Sommet UIA des Présidents des Barreaux

Allocution principale

de

M. Miguel de Serpa Soares

Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques
Conseiller juridique des Nations Unies

Vendredi 30 mai 2014
Siège des Nations Unies, New York

Monsieur le Président,
Chers confrères,

Je suis particulièrement touché par les propos généreux que vous venez de tenir à mon égard et je vous en remercie.

Permettez-moi à mon tour de vous accueillir chaleureusement à l'Organisation des Nations Unies.

Je suis ravi d'avoir l'occasion de partager avec vous quelques réflexions, tant sur votre rôle en tant qu'acteurs de l'ordre juridique international, que sur celui du Bureau des Affaires juridiques.

Je comprends que, ce faisant, nous renouons avec une tradition visant à nourrir un dialogue entre la communauté des avocats en droit international et les conseillers juridiques du système onusien.

Ce dialogue me paraît important à plusieurs titres :

[Convergences des fonctions d'avocat et de Conseiller juridique]

D'abord parce que, même si elles sont exercées dans des cadres différents, nos fonctions comptent de nombreux points communs :

- Tout comme vous êtes le partenaire juridique qui informe, conseille et assiste ses clients dans tous les domaines de la vie courante, le Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies a pour vocation principale d'émettre des avis sur les questions juridiques qui lui sont soumises.

Ces questions sont soulevées, d'une part, dans une variété de domaines relevant du droit international public mais aussi du droit international privé, du droit commercial international, du droit pénal international et du droit administratif des Nations Unies.

Elles émanent d'autre part d'une multitude d'acteurs du système onusien et notamment le Secrétaire général et son Cabinet, les responsables de départements et les différents organes des Nations Unies.

A ce titre, le Bureau des affaires juridiques se doit d'être multidisciplinaire, réactif et au fait des développements affectant un large spectre de domaines d'intervention ;

- Tout comme vous également, mon Bureau est appelé à rédiger des actes, contrats, accords et projets de conventions ; et
- Tout comme vous, enfin, il exerce une fonction de représentation et défend les intérêts de l'Organisation, tant dans le cadre de procédures transactionnelles que dans celui de procédures contentieuses.
- A ces attributions de conseil essentiellement exercées par deux des six divisions du Bureau – le bureau du Conseiller juridique et la division des questions juridiques générales – s'adjoignent des responsabilités plus spécifiques. Ces responsabilités relèvent de la division de la codification, de la division des affaires maritimes et du droit de la mer, et de la section des traités. Ces divisions feront incessamment l'objet d'une présentation séparée par mes collaborateurs et je ne m'arrêterai donc pas sur leurs fonctions.

- Le Bureau comporte par ailleurs une division du droit commercial international, établie à Vienne, qui ne pourra malheureusement pas être représentée aujourd'hui. Cette division fournit notamment des services de secrétariat et de recherches juridiques à une commission importante dans cette discipline : la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Comme vous pouvez l'imaginer, l'activité de conseil du Bureau des affaires juridiques est intense.

Établi par l'Assemblée générale en tant que département dès 1946 alors qu'un « general counsel » remplissait alors les fonctions de conseiller juridique privé du Secrétaire général, il a été transformé en « Bureau » en 1952, notamment pour remplir cette fonction alors que celle de « general counsel » était abolie.

Actuellement régi par une circulaire du Secrétaire général émise en 2008 et par les documents budgétaires biennaux, son activité est aussi largement dépendante des aléas des relations internationales et des crises qui les caractérisent. Dès lors, le Bureau se doit de répondre aux besoins qui découlent des situations auxquelles la communauté internationale est confrontée au fil de l'actualité. La direction et la gestion des ressources humaines qu'il m'incombe d'exercer, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif requiert, en conséquence, à la fois adaptabilité et flexibilité – je dirais presque élasticité – aux fins de répondre aux exigences de la Charte et notamment au respect du droit international.

[Convergences des missions]

Au-delà des aspects purement fonctionnels qui illustrent que nos activités se rejoignent, la deuxième raison pour laquelle l'intérêt que vous portez au droit international et à l'Organisation des Nations Unies me semble important a trait à la nature de nos missions et aux principes qui les sous-tendent.

[- Connaissance du droit international]

Le droit international est un droit en constante évolution et sans cesse confronté à des défis.

Alors qu'il était l'apanage d'un cercle restreint d'initiés aux lendemains de la seconde guerre mondiale, il occupe actuellement une place majeure dans un grand nombre de cursus universitaires. Quels que soient les domaines

d'activité des avocats et juristes, l'on assiste à une prise de conscience croissante de la nécessité de connaître le droit international et ses liens avec des spécialisations plus traditionnelles. Le fait est qu'il touche actuellement pratiquement toutes les sphères de la vie courante.

Pas un jour ne passe en outre sans que le droit international soit, à un titre ou à un autre, évoqué dans l'actualité avec son lot de succès mais aussi ses échecs – que vous m'autoriserez à qualifier plutôt comme autant de défis à relever.

Ce développement sans précédent est concomitant aux nombreux bouleversements que le monde a notamment connus depuis l'établissement de l'Organisation des Nations Unies.

Une solide connaissance de cette branche du droit, et une participation éclairée des représentants de tous les courants juridiques à son élaboration sont en effet l'une des meilleures armes de prévention des conflits dont dispose l'humanité.

[- Mise en œuvre du droit international]

Nos missions respectives ont aussi en commun de jouer un rôle crucial en ce qui concerne la mise en œuvre du droit international. A ce titre, la Charte attribuée à l'Organisation des Nations Unies la responsabilité de veiller au respect du principe de la primauté du droit.

Dans son préambule, elle invite les Etats membres « à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international ».

Il est clair qu'au cours des dernières décennies, la communauté internationale a accompli des progrès majeurs sur le plan conventionnel dans des domaines aussi divers que – pour ne citer que quelques exemples:

- Le désarmement [l'adoption du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, celle du traité sur le commerce des armes et l'entrée en vigueur des conventions bannissant l'usage des armes chimiques et des mines antipersonnel n'en sont que quelques illustrations] ;
- La protection des droits fondamentaux et notamment les droits des enfants, des femmes, des minorités ;
- Le statut des migrants et des apatrides ;

- La lutte contre la criminalité transnationale organisée et la corruption ;
- La protection de l'environnement ; ou bien sûr
- La justice pénale internationale, avec l'entrée en vigueur du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

Viser la ratification universelle de ces instruments est essentiel, mais demeure toutefois une étape. En effet, l'adoption de normes juridiques internationales ne suffit pas à faire prévaloir le principe de la primauté du droit : le respect des accords conclus et leur introduction dans les ordres juridiques nationaux requiert souvent – au-delà de la transposition des dispositions s'avérant nécessaire dans les régimes dualistes – que soient élaborés des procédures et mécanismes de mise en œuvre conditionnant leur plein effet.

Nous constatons toutefois trop souvent que, soit par manque de vigilance, soit en raison de l'absence de moyens adéquats, ces procédures et mécanismes indispensables au respect des normes adoptées ne sont pas établis.

Or, en l'absence de procédure régulière, les législations les plus nobles restent lettre morte. Et en tant que praticiens, vous êtes sans nul doute des acteurs essentiels habilités à identifier ces lacunes et à les pallier – ou en tous cas, à œuvrer dans ce sens.

Votre rôle est également crucial quand il s'agit de combattre les lourdes menaces qui pèsent sur notre sécurité collective, qu'il soit question de crime transnational ou de terrorisme ou qu'il s'avère nécessaire de protéger l'extrême vulnérabilité des populations exposées, par exemple, aux effets des changements climatiques et aux désastres naturels.

En effet, il est fondamental que les mesures adoptées pour lutter contre l'un ou l'autre de ces fléaux soient conformes aux obligations relatives au respect des garanties procédurales incombant aux États au regard du droit international.

Sont pertinentes à cet égard tant les obligations découlant de la Charte des Nations Unies, que de celles résultant des conventions et protocoles applicables, en particulier du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés.

Là encore vous revient un rôle instrumental de gardien des libertés fondamentales.

C'est notamment pour les raisons que je viens d'évoquer que je ne peux que me réjouir d'avoir l'occasion d'établir un dialogue avec vous.

[Particularités des fonctions de Conseiller juridique dans une Organisation internationale]

Au-delà de ces considérations visant à souligner la convergence de nos fonctions et la responsabilité que nous partageons en termes de promotion et de respect du droit international, [et avant d'évoquer brièvement avec vous l'un des domaines récents d'activité du Bureau,] permettez-moi d'aborder maintenant certaines des particularités de la fonction de Conseiller juridique dans une Organisation intergouvernementale telle que l'Organisation des Nations Unies.

[- Environnement politique et complexification du mandat de l'Organisation]

Tout comme les juristes des autorités gouvernementales, le Conseiller juridique d'une organisation internationale exerce en effet ses responsabilités dans un environnement politique dont la complexité est renforcée en raison de son caractère intergouvernemental.

En outre, depuis que l'Organisation des Nations Unies a été créée, son mandat s'est considérablement étendu, diversifié et complexifié du fait non seulement de l'activité accrue mais aussi de la multiplication de ses organes. Son personnel, établi en partie à New York et dans les bureaux régionaux, est aussi largement déployé sur le terrain de par le monde, y compris dans des zones difficiles où prévalent la précarité, l'instabilité et les conflits ouverts, pour remplir des missions dans des conditions de plus en plus délicates, voire hostiles.

Il va sans dire que ces deux facteurs – complexification du mandat de l'Organisation, d'une part, et environnement intergouvernemental, d'autre part – génèrent des activités soulevant des défis de nature juridique et que bon nombre de ces défis ont une dimension politique dont il ne peut être fait abstraction.

Dans ce contexte, le Conseiller juridique se doit, comme tout autre fonctionnaire international, d'opérer en toute indépendance.

[- Indépendance des fonctionnaires]

Aux termes des dispositions de la Charte [Al. 1 de l'Art. 100], le Secrétaire général et son personnel ne peuvent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils doivent également s'abstenir de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

En contrepartie [Al. 2 de l'Art. 100], les Etats membres se doivent de respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leurs tâches.

Dans le respect de ce nécessaire principe d'indépendance, il n'en reste pas moins que le Conseiller juridique œuvre aux côtés de décideurs politiques.

Il est entendu que le respect du droit, tant international que, le cas échéant, national, est un axiome régissant la fonction même de Conseiller juridique des Nations Unies. Toutefois, afin que cette fonction s'exerce pleinement, il semblerait que plusieurs conditions doivent être réunies.

[- Contribution au processus décisionnel]

Je dirais d'abord qu'il importe que le Bureau des affaires juridiques soit particulièrement bien informé de l'ensemble des orientations prises, tant par le Secrétaire général et son Cabinet que par les autres organes décisionnels et d'exécution de l'Organisation au sens large.

A cette fin, il est évidemment essentiel que le Conseiller juridique ait un accès direct au Secrétaire général et à son Cabinet, et qu'il puisse entretenir, d'une part, une relation tout aussi directe avec les responsables des organes principaux ou subsidiaires, départements et autres entités qui composent le système des Nations Unies et, d'autre part, avec ses homologues du système et ceux de la communauté diplomatique.

Il me tient tout particulièrement à cœur d'être à l'écoute et d'œuvrer de manière collégiale avec tous ces interlocuteurs.

Il est aussi très important que la dimension juridique soit perçue, non pas comme un obstacle, mais plutôt comme un atout faisant partie intégrante du processus décisionnel.

Cela n'est toutefois pas toujours aisé.

[- Défis rencontrés]

A cet égard, l'un des défis que rencontre le Bureau des affaires juridiques tient au fait que les questions juridiques ne sont pas toujours identifiées en temps utile par ceux qui les rencontrent en premier ressort. En effet, les services en charge d'un dossier, spécialisés dans d'autres domaines – qu'ils traitent d'une négociation, de la gestion de questions sensibles, de l'introduction d'une nouvelle politique ou de la conduite d'activités opérationnelles – ne cernent pas toujours les questions de droit que soulève ce dossier.

D'autre part, le Bureau des affaires juridiques n'est pas nécessairement consulté sur tous les points où il devrait l'être, non tant par souci de le tenir à l'écart mais, là encore, parce que les responsables d'un dossier ne perçoivent pas toujours la question juridique là où elle se pose.

Il arrive aussi que le Bureau des affaires juridiques soit sollicité à un stade précoce – alors que les paramètres et enjeux d'une situation ne sont pas encore tout à fait connus, ou trop tard, alors qu'un projet est déjà bien avancé.

Se présentent enfin des situations où l'intervention du Bureau est requise en tout dernier recours – et souvent dans l'extrême urgence – y compris afin de débloquer une situation résultant de l'absence de consultations à un stade préalable.

[- Outils disponibles]

Pour gérer cette situation, mon Bureau dispose de différents outils :

- Les échanges institutionnalisés qui résultent des réunions et divers comités de haut niveau présidés par le Secrétaire général et son Cabinet, auxquels le Conseiller juridique est convié, et les réunions et groupes de travail interdépartementaux auxquels mes collaborateurs sont appelés à participer sont bien sûr une importante source d'information, que les contacts informels viennent compléter ;
- Sur le plan institutionnel, il me revient également de diriger la coordination du réseau des Conseillers juridiques des Nations Unies, comprenant au total une centaine de Conseillers juridiques et chefs de service opérant à différents niveaux et ayant divers degrés d'autonomie.

Tandis que certains de ces Conseillers sont en fait mes homologues dans les agences spécialisées et apparentées, d'autres dépendent du Bureau des affaires juridiques en tant que Service juridique central.

Le mandat de ce réseau trouve son fondement dans la nécessité d'assurer une application uniforme ou pour le moins harmonisée du droit au sein de l'Organisation au sens large aux fins de protéger ses intérêts et de limiter sa responsabilité.

Il s'agit donc d'un outil indispensable de concertation et de coopération permettant non seulement d'avoir des échanges fructueux sur des préoccupations communes et de définir des approches cohérentes, mais aussi de mieux appréhender les besoins des différentes entités qui, bien que distantes géographiquement et opérationnellement, relèvent du siège dans le domaine juridique.

- Parmi les éléments qui conditionnent la contribution du Conseiller juridique figurent en outre les communications qui lui sont destinées.

A cet égard, en plus des demandes d'avis dont il est saisi, le Conseiller juridique reçoit un grand nombre de notes échangées entre les différents départements ou entités de l'Organisation ou entre ces départements et entités et le Secrétaire général et son Cabinet. Ces notes lui permettent également, le cas échéant, d'intervenir sur les points présentant une difficulté juridique;

- Il en va de même pour le nombre important de câbles sur l'activité des entités politiques ou opérationnelles sur le terrain, et notamment les missions politiques et missions de maintien de la paix.

Chers confrères,

J'espère que cette présentation, bien que sélective, vous a permis d'appréhender le rôle du Bureau des affaires juridiques.

Comme je l'ai annoncé tout à l'heure, je vais maintenant laisser la parole aux représentants de trois des autres divisions qui composent le Bureau des affaires juridiques et exécutent des fonctions différentes, mais tout aussi importantes.

Je vous remercie de votre attention.