



74^{ème} SESSION DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES

SIXIEME COMMISSION

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-et-onzième session [point 79]

Intervention de M. FRANÇOIS ALABRUNE

Directeur des Affaires juridiques

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

New York, le 28 octobre 2019

(seul le prononcé fait foi)

- Groupe I -

(Chps I, II, III, IV (Crimes contre l'humanité), V (Normes impératives de droit international général (*jus cogens*)) et XI (Autres décisions))

Je vous remercie, Monsieur le Président.

La délégation française remercie la Commission du droit international pour son dernier rapport, d'une grande richesse, et félicite ses membres pour l'ampleur du travail accompli.

Avant de formuler des observations sur les sujets examinés par la Commission, je débiterai mon intervention par plusieurs remarques générales touchant à son fonctionnement.

Observations générales sur le fonctionnement de la Commission

Ma délégation tient d'abord à rappeler l'attachement de la France à la Commission du droit international. Lors des célébrations liées au soixante-dixième anniversaire de la CDI, la France a eu l'occasion de rappeler cet attachement. Le rôle de la Commission est d'autant plus précieux que s'accumulent les défis pour l'autorité du droit international sur lequel repose notre cadre multilatéral commun.

Compte tenu de l'importance du rôle de la Commission, nous avons la responsabilité de veiller, ensemble, à préserver son bon fonctionnement. Celui-ci exige une grande compétence de ses membres et repose par ailleurs sur des méthodes de travail ayant fait leurs preuves, bien qu'elles puissent toujours être améliorées.

Comme l'a préconisé l'Assemblée générale dans la résolution 73/265 du 22 décembre 2018, nous devons notamment œuvrer à l'amélioration du dialogue entre la Sixième Commission et la Commission du droit international, qui constitue la clé du succès de nos travaux. A ce titre, ma délégation souhaite remercier la Commission pour l'amélioration de la prise en compte des vues des Etats. Les efforts méritent d'être poursuivis pour renforcer le

dialogue entre la Commission et les Etats. Le retour à des méthodes de travail habituelles constitue certainement un pas dans la bonne direction.

Le multilinguisme et la prise en compte des spécificités propres aux différents systèmes juridiques nationaux, qui sont deux impératifs indissociables l'un de l'autre, doivent également, de l'avis de ma délégation, figurer parmi les principes cardinaux qui commandent le fonctionnement de la Commission. Il s'agit là d'une condition indispensable à l'universalité et, partant, l'autorité de ses travaux. Le droit international ne saurait, en effet, être le reflet d'une pensée juridique unique, véhiculée par une seule langue. Il est donc important d'encourager la diversité linguistique des sources documentaires sur lesquelles la Commission fonde ses travaux car cette diversité nourrit la richesse, la densité – et donc l'autorité – de ses analyses.

Ma délégation déplore cependant les approximations terminologiques dans la version française des travaux de la Commission, qui ont un impact sur le fond des questions traitées. Par exemple, concernant les immunités de juridiction pénale étrangère, il est regrettable que l'expression « représentants de l'Etat » soit retenue dans la version en français (« State officials » en anglais), au lieu d' « agents de l'Etat ». Certaines erreurs et approximations apparaissent en outre dans la traduction du Rapport de la Commission dans les différentes langues officielles de l'Organisation. Il en est ainsi, par exemple, concernant le Chapitre V du rapport, où est à plusieurs reprises évoquée la « communauté internationale des Etats dans sans ensemble », ce qui n'a aucun sens. Nous savons que la traduction du Rapport annuel de la CDI se fait dans un délai très contraint, mais ma délégation appelle le Secrétariat à faire en sorte que davantage de soin et de moyens soient, à l'avenir, alloués à la traduction des publications de la CDI, en particulier au sein du Comité de rédaction. Un travail en plusieurs langues et une traduction de qualité constituent en effet la condition d'une diffusion universelle de ses travaux.

* * *

Monsieur le Président,

La délégation française salue l'adoption, en seconde lecture, du projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité ainsi que les commentaires y relatifs.

De l'avis de la délégation française, ce projet d'articles, très abouti, devrait logiquement être adopté sous la forme d'une convention internationale de portée aussi large que possible. La France soutient l'organisation d'une conférence de plénipotentiaires aux fins d'adoption d'une telle convention internationale.

Pour conclure sur les crimes contre l'humanité, il convient de souligner que ce projet d'articles constitue un modèle pour la CDI : un travail de très grande qualité, mené dans des délais raisonnables, sur des sujets qui ont vocation à devenir des instruments internationaux répondant aux besoins des Etats.

* * *

Concernant les normes impératives du droit international général (*jus cogens*), la délégation française relève l'importance de l'adoption, en première lecture, des projets de conclusions et leurs commentaires y relatifs et remercie le Rapporteur spécial pour le travail accompli. La transmission de ces 23 projets de conclusions, et leur annexe, constituent une base de travail riche pour les discussions futures. La France transmettra à la Commission ses observations détaillées sur ce thème pour le 1^{er} décembre 2020. Ma délégation souhaite toutefois formuler dès à présent les remarques suivantes.

En premier lieu, la France estime que la Commission a fait preuve de sagesse en excluant la notion de « *jus cogens* régional » du champ de ses travaux.

En deuxième lieu, ma délégation est réservée quant à l'établissement d'une liste non-exhaustive de normes de *jus cogens*. Pour établir sérieusement une telle recension, la Commission devrait en réalité procéder à une étude approfondie des normes primaires du droit international, telle que l'interdiction du recours à la force, le droit à l'autodétermination ou les obligations édictées par le droit international humanitaire. Or le mandat de la Commission sur le *jus cogens* ne porte, de l'avis de ma délégation, que sur des normes secondaires, c'est-à-dire sur la façon dont une règle accèderait au statut de norme de *jus cogens* et sur les effets juridiques qui seraient attachés à cette qualité. L'examen minutieux de chaque norme candidate à la qualité de *jus cogens* nécessiterait une recherche d'une ampleur qui changerait la nature du mandat de la CDI et ouvrirait la voie à un travail de plusieurs années au moins.

La valeur ajoutée de la liste adoptée par la Commission paraît d'autant plus difficile à saisir qu'elle ne fait que reprendre des règles que la Commission avait eu l'occasion, dans ses

travaux antérieurs, de qualifier de normes de *jus cogens*. Il est d'ailleurs curieux de voir la CDI s'adonner à un travail de codification de ses travaux antérieurs, eux-mêmes censés codifier le droit international.

Un compromis pourrait être d'inclure ces exemples dans les commentaires des conclusions pour illustrer comment, d'un point de vue méthodologique, la Commission a, par le passé, procédé pour identifier une norme de *jus cogens*.

En troisième lieu, il convient de relever que le projet de 23 conclusions soulève sur le fond diverses interrogations sur lesquelles nos observations écrites auront l'occasion de revenir de façon détaillée. Quatre points méritent d'être signalés dès à présent.

Tout d'abord, ma délégation s'interroge sur la façon dont le projet de conclusion entend s'articuler avec la Convention de Vienne sur le droit des traités. Le projet de conclusion semble en effet, sur certains points fondamentaux, s'éloigner des termes de la Convention. Il en est ainsi de la conclusion n°2, relative à la définition du *jus cogens*, ou de la conclusion n°21, qui propose un régime procédural d'identification de ces normes. Sur ces points, des clarifications paraissent nécessaires dans l'intérêt de tous les Etats, parties ou non parties à la Convention de Vienne de 1969.

Ensuite, il convient de revenir sur ce que le projet de conclusions appelle, de façon à notre avis impropre, les « fondements » du *jus cogens*. La conclusion n°5, paragraphe 2, soulève à cet égard une sérieuse difficulté juridique puisqu'elle opère une déconnexion entre une norme de *jus cogens* et son origine nécessairement coutumière. De l'avis de ma délégation, un principe général ne peut simplement pas servir de « fondement » à une norme de *jus cogens*.

Par ailleurs, un autre motif de préoccupation réside dans la façon dont la question des moyens de preuve est envisagée, dans la conclusion n°8. En raison des effets juridiques considérables attachés aux normes de *jus cogens*, la question devrait faire l'objet d'un traitement plus rigoureux et le seuil de la preuve devrait être sensiblement relevé. En particulier, il nous paraît déraisonnable, et peu conforme à la pratique, de considérer qu'une simple résolution adoptée par une organisation internationale puisse être considérée comme un moyen de preuve du caractère impératif d'une norme de droit international.

Enfin, la France s'interroge sur l'avenir du projet de conclusions, ainsi que sur le statut du texte. S'agit-il d'un exercice doctrinal, auquel cas on comprendrait mal l'inclusion d'une

conclusion « procédurale », telle que la conclusion n°21 ? S'agit-il plutôt de recommandations adressées aux Etats ? De l'avis de ma délégation, il serait très utile, pour s'assurer que les Etats aient une bonne compréhension des intentions de la Commission, de démêler, dans le texte, ce qui relève de la codification de ce qui relève du développement progressif.

L'ensemble des conclusions fera, bien sûr, l'objet de développements substantiels dans les observations écrites que la France transmettra à la Commission. Ma délégation renouvelle ses remerciements à la Commission pour la transmission de ces projets de conclusions et leurs commentaires et exprime sa satisfaction de pouvoir, enfin, engager un dialogue transparent et constructif sur ce sujet complexe et stimulant.

Je vous remercie, Monsieur le Président.

- Groupe II -

(Chps VI (Protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés), VIII (Immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'Etat) et X (Elévation du niveau de la mer au regard du droit international))

Je vous remercie, Monsieur le Président.

J'interviendrai aujourd'hui sur les trois sujets à l'ordre du jour : « la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés » ; « L'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'Etat » et « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international »

Concernant, en premier lieu, le sujet « Protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés », ma délégation félicite la Commission pour l'adoption, en première lecture, de 28 projets de principes, ainsi que les commentaires y relatifs. La France procèdera à un examen très attentif de l'ensemble de ces principes et ne manquera pas d'adresser à la Commission ses commentaires et observations pour le 1^{er} décembre 2020.

La délégation française remercie ensuite la Rapporteuse Spéciale pour ses deux rapports portant sur les dispositions et garanties procédurales dans le cadre de l'examen du sujet de l'« Immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'Etat ».

Dans le cadre des discussions sur les différents projets d'articles proposés, la Rapporteuse spéciale a précisé qu'ils devaient répondre aux préoccupations exprimés par un certain nombre d'Etats et la Commission elle-même au sujet des exceptions à l'immunité *ratione materiae* proposées dans le projet d'article 7.

A cet égard, ma délégation tient à rappeler qu'elle considère que les exceptions à l'immunité *ratione materiae* retenues par la Commission dans son projet d'article 7 ne constituent pas des règles de droit international coutumier, faute d'une pratique des Etats et d'une *opinio juris* suffisantes.

La France appuie le choix de la Rapporteuse spéciale de ne pas s'intéresser à la question de la relation entre le sujet à l'examen et les juridictions pénales internationales. En effet, ainsi

que plusieurs membres de la Commission l'ont relevé, l'arrêt de la Chambre d'appel de la Cour pénale internationale ne clôture pas le débat sur la question. La délégation française est d'avis que l'étude du sujet irait au-delà du champ d'application du projet d'articles dont la Commission est saisie et qui est défini au projet d'article 1 comme devant concerner « l'immunité des représentants de l'État au regard de la juridiction pénale d'un autre État ». Dans l'annexe 1 de son rapport sur les travaux de sa 58^{ème} session, la Commission relevait d'ailleurs que, je la cite, « l'étude ne doit porter que sur l'immunité de la juridiction interne. Le régime juridique de cette institution [...] est distinct du régime juridique de l'immunité de la juridiction internationale ». En effet, les immunités que peuvent faire valoir les représentants des Etats devant les juridictions internationales répondent à d'autres règles que celles qu'ils peuvent faire valoir devant les tribunaux étrangers.

Enfin, la délégation française relève que la Commission réfléchit à la question de la forme finale à donner au résultat de ses travaux. A cet égard, la délégation française est favorable à l'élaboration d'un projet de convention, comme cela a été le cas de l'ensemble des travaux de la Commission sur des sujets relatifs aux immunités. Pour cette raison, elle considère également qu'il n'est pas utile que la Rapporteuse spéciale propose un guide des bonnes pratiques. La Commission devrait concentrer tous ses efforts à la finalisation d'un projet d'articles emportant un large consensus.

Enfin, la France prend note de l'inscription à l'ordre du jour du sujet relatif à « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international ». Il s'agit d'un sujet complexe et important pour notre avenir. La France est prête à apporter à la Commission toute l'aide nécessaire pour en assurer le meilleur traitement possible.

Ma délégation tient toutefois à exprimer ses interrogations à l'égard de la méthode de travail retenue par la Commission pour traiter de ce sujet, car celle-ci semble s'éloigner de la procédure ordinaire. Il importe en effet que des débats aient lieu, de manière publique, en séance plénière et que les projets de texte adoptés progressivement année après année, avec leurs commentaires soient transmis à la Sixième Commission. Le fait de créer un groupe d'étude à composition non limitée, coprésidé de manière tournante par 5 membres de la Commission, risque en revanche de nuire à la transparence des débats. La formule du groupe d'étude a comme conséquence que les travaux ne sont pas publics ; seul l'est le résumé annuel de ces travaux et le rapport final adopté à la fin du processus.

Pour un sujet d'une telle importance pour les Etats, en particulier insulaires, et dont les ramifications pour le droit international sont multiples, il importe d'associer pleinement, en toute transparence, la Sixième Commission aux travaux de la CDI, y compris lorsque ceux-ci en sont encore à un stade précoce et davantage encore lorsqu'ils concernent un sujet émergent sur lequel la pratique des Etats et l'*opinio juris* n'ont pas encore eu le temps de s'établir clairement.

Ma délégation suggère que le Groupe d'étude soit le plus transparent possible sur ses travaux et les publie régulièrement de manière à ce que les Etats puissent y réagir chaque année, voire à ce que la Commission revienne à sa procédure normale, quitte à innover en instituant un système de co-rapporteurs spéciaux sur ce sujet.

Je vous remercie, Monsieur le Président.