



**72^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies
Sixième Commission**

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-neuvième session

Intervention de M. François Alabrune
Directeur des Affaires juridiques
Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

New York, le 23 octobre 2017
(seul le prononcé fait foi)

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.

Je souhaite en particulier saluer l'adoption en première lecture du projet d'articles sur les « Crimes contre l'humanité ». La France transmettra à la Commission des observations détaillées sur ce sujet d'ici au 1^{er} décembre 2018. Je formulerai aujourd'hui des observations sur le sujet de l'« Application provisoire des traités ». Suivant l'ordre d'examen par la Sixième Commission du rapport de la CDI, ma délégation prononcera, dans la semaine, des interventions sur les sujets de la « Protection de l'atmosphère », de l'« Immunité de juridiction pénale étrangère » et des « Normes impératives de droit international général (*jus cogens*) ».

Au préalable, je débiterai mon intervention par plusieurs remarques générales touchant au fonctionnement de la Commission.

Observations générales sur le fonctionnement de la Commission

1) En premier lieu, la délégation française salue la réaffirmation par la Commission de son attachement au multilinguisme et l'importance primordiale du principe d'égalité des langues officielles des Nations Unies dans la conduite des travaux de l'Organisation.

A cet égard, ma délégation se félicite que le Comité de rédaction ait, cette année, adopté dans les deux langues de travail des Nations Unies les projets d'articles des sujets sur les « Crimes contre l'humanité » et sur l'« Immunité de juridiction pénale étrangère », et les directives sur l'« Application provisoire des traités ». Un tel effort garantit une meilleure qualité rédactionnelle des projets. Il serait souhaitable qu'il en soit de même pour l'ensemble des projets.

2) En second lieu, l'inscription de deux nouveaux sujets au programme de travail à long terme de la Commission allonge la liste déjà longue des sujets à l'étude. Le nombre élevé de sujets ne favorise pas l'achèvement des travaux dans des délais raisonnables. Il ne facilite pas non plus l'examen approfondi des projets par les Etats. De manière paradoxale, alors que la durée des sessions de travail de la Commission a été raccourcie – passant de douze à dix semaines par an –, le nombre des sujets examinés par la Commission a considérablement augmenté – doublant presque en l'espace d'une dizaine d'années.

La constitution par la Commission d'un groupe de planification chargé d'examiner son programme, ses procédures et ses méthodes de travail, doit être saluée. L'initiative devrait être renouvelée l'année prochaine, notamment pour réfléchir à la limitation du nombre de sujets discutés à chaque session. Une telle évolution s'impose afin de permettre qu'un vrai dialogue se noue entre la Commission et la Sixième Commission au moment de l'examen du rapport annuel de la CDI, qui devrait pour cette raison se limiter à trois ou quatre sujets chaque année, ce qui permettrait de leur consacrer pleinement le temps qu'ils méritent.

Les difficultés rencontrées cette année s'agissant du sujet relatif à l'« Immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'Etat » – sur lequel je reviendrai plus en détail cette semaine – doivent nous alerter sur les risques d'une précipitation excessive dans les travaux de la Commission. Ces difficultés auraient peut-être pu être en partie évitées si la Commission avait pu consacrer un temps plus important à l'examen de ce sujet, qui le mérite

assurément. Un groupe de travail aurait pu être chargé d'examiner de manière approfondie la pratique des Etats, dont l'interprétation a divisé les membres de la Commission. Cela aurait pu aider la Commission à trouver un consensus sur le projet d'article 7.

Chap. V. Application provisoire des traités

Monsieur le Président, je formulerai à présent plusieurs observations sur le sujet de l'« **Application provisoire des traités** ». Je débiterai mon intervention par deux remarques sur les méthodes de travail de la Commission pour examiner le sujet. J'aborderai ensuite de manière détaillée les différents projets de directives adoptés.

En premier lieu, la délégation française se félicite qu'un groupe de travail ait été constitué afin d'aider à la préparation des commentaires et projets de directives. Une telle initiative – déjà suivie l'année passée pour l'adoption des projets de conclusions sur la « Détermination du droit international coutumier » – participe d'un fonctionnement collégial de la Commission qui mérite d'être soutenu.

En second lieu, ma délégation souhaite remercier le Secrétariat général pour l'étude réalisée de la pratique contemporaine des Etats en matière d'application provisoire. Ce rapport, d'une très grande richesse, constitue un outil utile et précieux à disposition de la Commission pour la préparation des projets de directives sur le sujet. Il peut être regretté que la Commission n'ait pas discuté cette année de ce Mémoire. Par définition, les projets de la Commission doivent reposer sur l'étude de la pratique internationale. On peut se demander dès lors dans quelle mesure les 11 projets de directives adoptés cette année reflètent la large pratique recensée par le Secrétariat, dont la Commission a décidé de reporter l'examen à l'année prochaine. Le commentaire du projet de directive 7 ne contient ainsi aucune référence à la pratique ou à la jurisprudence, ce qui rend plus difficile la prise de position des Etats sur la question. Il aurait semblé préférable d'examiner cette année l'étude réalisée par le Secrétariat, quitte à repousser d'un an l'adoption des projets de conclusions et leurs commentaires.

Je formulerai à présent quelques observations sur les projets de directives

Dans le **commentaire général**, il est indiqué que « les projets de directive permettent aux Etats et aux organisations internationales d'exclure d'un commun accord, s'ils le souhaitent, les pratiques visées dans certains projets de directive ». Une telle affirmation peut étonner dans la mesure où les projets de la Commission ne sont pas des textes juridiquement contraignants. Une telle approche paraît en outre contraire à la logique du droit des traités : les règles en la matière sont de nature supplétive, les Etats demeurant libres de s'accorder librement. La Commission ne devrait pas perdre de vue ce principe fondamental.

La délégation française tient à souligner que, si les projets de la Commission « sont [effectivement] destinés à fournir des orientations aux Etats et aux organisations internationales », ils peuvent également servir de guide aux juridictions dans l'hypothèse où se pose la question de l'application provisoire de traités internationaux.

S'agissant du **projet de directive 4**, la délégation française soutient la proposition selon laquelle l'application provisoire d'un traité peut être convenue par tout moyen ou arrangement. Une telle solution présente l'avantage de la souplesse et apparaît compatible avec l'article 25 de la Convention de Vienne. La Commission devrait cependant apporter des précisions sur le seuil à partir duquel une résolution d'une organisation internationale doit être considérée comme cristallisant un accord d'application provisoire. Les exemples fournis par la Commission au soutien de sa proposition ne permettent d'ailleurs pas d'éclairer les critères requis pour déterminer l'existence ou non d'un accord d'application provisoire. A propos du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, « [bien] que la possibilité de prévoir l'application provisoire du traité ait été rejetée au cours des négociations préalables à l'adoption du Traité [...], que le Traité ne prévoit pas expressément pareille application, et qu'aucun traité distinct n'ait été conclu pour la permettre », il est indiqué dans le commentaire de la Commission, sur le fondement de deux articles de doctrine, que « la résolution adoptée par la Réunion des Etats signataires peut être interprétée [...] comme une preuve que l'application provisoire a été convenue par un autre moyen ou implicitement prévue ». Une telle interprétation suscite des interrogations. L'application provisoire des traités relevant, dans une large mesure, du droit constitutionnel des Etats, l'existence d'un accord pour appliquer provisoirement un traité ne devrait pas être présumée aisément. Dans cette mesure, il est indispensable que la Commission éclaire plus en détails les critères requis pour la détermination de l'existence d'un accord d'application provisoire.

En ce qui concerne le **projet de directive 6**, une incertitude existe à la lecture de la disposition : l'application provisoire d'un traité constitue-t-elle une application à la lettre du traité – à l'instar des dispositions de l'article 24, paragraphe 4, de la Convention de Vienne relatives aux clauses finales – ou d'une application *mutatis mutandis* ? Cela renvoie à la question plus générale de savoir si l'application provisoire signifie que le traité devient contraignant ou seulement que l'application provisoire a une vertu permissive. Il paraît indispensable que la Commission clarifie ce point, qui est passé sous silence à ce stade. L'approche retenue par la Commission paraît très libérale à plusieurs égards. Or l'application provisoire d'un traité est une pratique qui, en raison de ses effets, doit rester exceptionnelle, et ne saurait se présumer. En France, une circulaire, en date du 30 mai 1997, relative à l'élaboration et la conclusion des accords internationaux indique ainsi que l'application provisoire « peut être prévue par les dispositions finales pour des raisons liées à des circonstances particulières, mais elle doit rester exceptionnelle. [...] Elle est à proscrire en toute hypothèse, d'une part, lorsque l'accord peut affecter les droits et obligations des particuliers, d'autre part, lorsque son entrée en vigueur nécessite une autorisation du Parlement ».

S'agissant du **projet de directive 7**, ainsi que je l'ai précédemment indiqué, les travaux de la Commission auraient gagné à s'appuyer sur la pratique et la jurisprudence internationales, auxquelles il n'est pas fait référence. Il est indiqué que le projet de directive est aligné sur les projets d'articles de 2001 sur la responsabilité de l'Etat et sur ceux de 2011 sur la responsabilité des organisations internationales. De l'avis de ma délégation, il paraît douteux que l'ensemble de ces articles reflète le droit international coutumier. Conformément à l'article 20 de son Statut, la Commission devrait exposer la pratique, la jurisprudence et la doctrine fondant ce projet de directive, pour permettre aux Etats d'en apprécier la teneur.

La même observation vaut pour les **projets de directives 9 et 10**, dont les commentaires ne contiennent aucune référence à la pratique ou à la jurisprudence. Il est en effet souhaitable que la Commission ne procède pas par des déductions abstraites, ou par analogie, et qu'elle fonde en droit les projets qu'elle adopte.

Pour conclure, de l'avis de la France, le projet de directives sur l'application provisoire des traités ne pourra être finalisé par la Commission en première lecture qu'une fois ces importantes clarifications et précisions apportées.

Je vous remercie Monsieur le Président.