



73<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies  
Sixième Commission

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

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

New York, le 24 octobre 2018  
(seul le prononcé fait foi)

**Cluster II**

Monsieur le Président,

Je formulerai aujourd'hui des observations sur les sujets relatifs à la « Protection de l'atmosphère », à l'« Application à titre provisoire des traités » et aux « Normes impératives du droit international général (*jus cogens*) ».

**Chap. VI. Protection de l'atmosphère**

En ce qui concerne le sujet relatif à la « **Protection de l'atmosphère** », la délégation française souhaite saluer l'adoption en première lecture par la Commission du projet de directives sur ce sujet. La France transmettra à la Commission des observations détaillées sur ce sujet d'ici au 15 décembre 2019.

La délégation française souhaite attirer l'attention de la Commission et du Rapporteur spécial sur le fait que les travaux en cours devraient tenir compte de l'existence du projet de Pacte mondial pour l'environnement, dont l'objectif est de proposer « un cadre unique universel<sup>1</sup> » afin d'éviter la fragmentation du droit international de l'environnement, à laquelle risque de contribuer le projet de directives.

A cet égard, des interrogations persistent sur la valeur juridique du projet, qui, bien que formulé sous forme de directives, mentionne à plusieurs reprises des obligations des Etats<sup>2</sup>. Il est indiqué au paragraphe 5 du commentaire de la directive 10 que « [l]e terme « obligations » [...] ne renvoie pas à de nouvelles obligations des Etats mais plutôt aux obligations existantes des Etats en droit international ». La France considère qu'il en est ainsi non seulement pour la directive 10, mais pour l'ensemble des projets proposés. Ceci mériterait d'être clarifié par la Commission. Les faibles références à la pratique internationale, notamment dans les commentaires des projets de directive 10 et 12, rendent difficile l'identification même d'une « tendance » du droit international en la matière, pour reprendre les termes du Rapporteur spécial.

## **Chap. VII. Application à titre provisoire des traités**

S'agissant du sujet de l'« **Application à titre provisoire des traités** », la France transmettra à la Commission des observations détaillées sur ce sujet d'ici au 15 décembre 2019. Je souhaiterais dès à présent formuler deux observations à propos de la décision de la Commission d'adopter cette année en première lecture le projet de « Guide de l'application à titre provisoire des traités ».

Dans son rapport, la Commission propose d'examiner en seconde lecture seulement la question de savoir si des clauses modèles pourraient être ajoutées au projet. L'adoption en deux lectures des projets de la Commission du droit international repose sur le principe de donner l'opportunité aux Etats membres de se prononcer sur *un ensemble de projets de texte*

---

<sup>1</sup> Déclaration du président de la république, 19 septembre 2017, ONU : sommet de lancement du projet de Pacte mondial pour l'environnement.

<sup>2</sup> Projet de directive 3 Obligation de protéger l'atmosphère ; Projet de directive 4 Evaluation de l'impact sur l'environnement ; Projet de directive 8 Coopération internationale ; Projet de directive 9 Relation entre règles pertinentes ; Projet de directive 10 Mise en œuvre.

adopté en première lecture. La décision de renvoyer la question directement à la seconde lecture prive les Etats de cette possibilité et empêche la Commission de préparer un projet répondant aux attentes et observations des Etats. Une telle approche est d'autant plus regrettable que rien n'imposait à la Commission d'achever dès cette année la première lecture du projet.

On peut également regretter que la pratique internationale en matière d'application provisoire des traités n'ait pas été prise en compte de manière satisfaisante, alors même que le projet de directives est présenté comme un guide utile pour les Etats. A titre d'exemple, le renvoi à l'application « *mutatis mutandis* » de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'agissant des réserves (directive 7) et de l'extinction et de la suspension du traité (directive 9-3) ne permet pas de « guider » les Etats comme c'est pourtant l'objet annoncé du projet de la Commission. La présentation orale du Président du Comité de rédaction souligne d'ailleurs que ces projets ont été adoptés sans examen approfondi de la pratique.

Il appartiendra à la Commission de déterminer comment elle pourra donner l'opportunité aux Etats de réagir en temps voulu, avant l'adoption finale du projet, aux nouveaux éléments qu'elle entend inclure dans ce projet et dont elle n'a pas débattu au cours de la première lecture.

### **Chap. VIII. Normes impératives de droit international général (*jus cogens*)**

Monsieur le Président,

Je formulerai à présent plusieurs observations sur les projets de conclusion provisoirement adoptés par le Comité de rédaction relatifs aux « **Normes impératives de droit international général (*jus cogens*)** ». Elles concernent les méthodes d'examen du sujet et les orientations de fond des projets de conclusion présentés.

A ce jour – trois ans après l'inscription du sujet au programme de travail –, aucun des projets de conclusion provisoirement adoptés par le Comité de rédaction n'a été renvoyé à la Commission dans sa formation plénière. Ces projets ont été rendus publics par des rapports intérimaires du Président du Comité de rédaction publiés sur le site Internet de la

Commission. Ces présentations, assez sommaires, n'ont pas fait l'objet de débats en plénière, et la Commission ne les a pas incorporées dans ses différents rapports annuels. En outre, aucun projet de commentaire des projets de conclusion n'a été présenté à l'examen de la Commission dans sa formation plénière et, par conséquent, aux Etats membres réunis au sein de la Sixième Commission. Or les commentaires des projets de texte sont indispensables à l'examen de la portée des propositions faites.

Il résulte de cette approche que les Etats se trouvent privés de suivre les travaux de la CDI sur ce sujet important et empêchés de livrer des commentaires significatifs en temps utiles et d'en débattre au sein de l'organe compétent – la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, dont la Commission est l'organe subsidiaire. L'interaction et le dialogue entre la CDI et les Etats membres, agissant au sein de la Sixième Commission, sont fondamentaux pour la qualité et la légitimité des travaux de la Commission. Cette remise en cause des méthodes de travail de la CDI et de la Sixième Commission est de nature à affecter la confiance des Etats dans ces travaux.

Si la Commission est confrontée à un manque de temps dans l'examen des différents sujets, il paraît préférable de prendre le temps nécessaire, quitte à allonger ses travaux, de sorte à être en mesure de présenter aux Etats des conclusions avec des commentaires. Et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un sujet faisant l'objet d'importantes divisions et dont l'examen suscite de fortes critiques, tant au sein de la Commission qu'au cours du débat en Sixième Commission.

L'autorité des travaux de la Commission du droit international repose sur ses méthodes de travail, qui implique une analyse précise et complète de la pratique internationale, dans toutes ses formes et manifestations. Or il ressort de l'examen des travaux sur le *jus cogens* que le Rapporteur spécial sur le sujet tend à appuyer ses propositions essentiellement sur des références doctrinales plutôt que sur la pratique internationale pertinente. La pratique en la matière est certes limitée. Il n'en est que plus nécessaire de faire preuve de mesure dans l'examen de ce sujet, compte tenu des importantes incertitudes qui entourent la notion de *jus cogens* et des divisions à son sujet. A cet égard, il convient en outre de noter que les observations des Etats membres, faites dans le cadre de l'examen par la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le rapport d'activité de la CDI, n'ont jusqu'à présent été prises en compte que partiellement et de manière limitée.

Puisque les projets de conclusion n'ont pas encore été adoptés par la Commission plénière, il est temps de remédier à ceci.

Une telle approche soulève d'autant plus d'interrogations que les projets de conclusions sont présentés comme de simples recommandations, et ne feront donc pas l'objet d'une négociation multilatérale ultérieure.

S'agissant des projets de conclusion présentés cette année, il convient de rappeler, à titre préliminaire, que, conformément à l'approche qui a prévalu lors de la négociation de la Convention de Vienne sur le droit des traités, le *jus cogens* est une notion juridique qui encadre autant les conditions d'accès d'une norme à l'impérativité que les effets de cette norme en raison de son impérativité. La vision adoptée par le Rapporteur spécial, telle que reflétée dans ses rapports et propositions de conclusion, relève d'une conception théorique du *jus cogens* comme manifestation d'un ordre naturel supérieur, qui s'imposerait aux souverainetés étatiques.

A cet égard, ma délégation souhaite approuver la décision du Comité de rédaction de prévoir des garanties procédurales en ce qui concerne la contestation de la validité ou de l'applicabilité de toute obligation internationale, quelle que soit sa source formelle [projet de conclusion 14]. Ainsi que l'ont souligné de nombreux membres de la Commission, il n'est pas admissible de soustraire, au nom d'une conception absolutiste du *jus cogens*, l'invocation de cette notion aux obligations procédurales de droit commun fondées sur la bonne foi. Une telle réorientation des travaux est bienvenue dans la mesure où elle reprend la solution retenue à l'article 65 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Ma délégation croit cependant que la CDI doit s'en tenir à cette solution sans chercher, dans un instrument de nature non contraignante, à aller au-delà des obligations actuelles des Etats au titre du droit coutumier en matière de règlement des différends.

Les projets de conclusions provisoirement adoptés par le Comité de rédaction font reposer l'identification des normes impératives sur une acceptation et une reconnaissance qui doivent être le fait d'une « très large majorité d'Etats » [projet de conclusion 7]. La proposition ne permet toutefois pas de caractériser suffisamment les situations dans lesquelles une conviction d'impérativité pourrait être ainsi attribuée à la communauté internationale des États dans son ensemble.

S'agissant des moyens de preuve de l'acceptation et de la reconnaissance par la communauté internationale des Etats, le texte retient une solution minimaliste en se bornant à rapporter le caractère multiforme de ces moyens de preuve sans indiquer le niveau de preuve exigé. Or, parmi ces moyens, figurent les déclarations étatiques, les publications officielles ou encore la correspondance diplomatique, les lois et réglementations nationales, les dispositions conventionnelles, mais aussi les décisions des tribunaux nationaux ainsi que les résolutions des organisations internationales ou celles adoptées par des conférences intergouvernementales.

A suivre cette proposition, une résolution imputable à une organisation universelle ou une décision collective prise dans le cadre d'une conférence large, adoptée à une « très large majorité d'Etats » [au sens du projet de conclusion 7] pourrait constituer la preuve de l'impérativité d'une règle [au sens du projet de conclusion 8]. De l'avis de la délégation française, la détermination du caractère impératif d'une norme devrait être soumise à un régime de preuve particulièrement exigeant, et non procéder d'une logique majoritaire.

S'agissant du projet de conclusion 9 relatif aux modes subsidiaires permettant d'établir l'impérativité d'une norme, la mention particulière de la Cour internationale de Justice apparaît opportune, en raison du statut spécifique de la Cour en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies. En revanche, mettre sur le même plan les décisions des juridictions internationales et les travaux de comités d'experts ainsi que ceux de la « doctrine la plus qualifiée » soulève d'importantes interrogations. Une telle proposition n'est d'ailleurs étayée par aucune pratique.

S'agissant du projet de conclusion 15, présenté par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport, l'affirmation selon laquelle « [u]ne règle du droit international coutumier ne se forme pas si elle serait en conflit avec une norme impérative du droit international général (*jus cogens*) » soulève des interrogations et apparaît contradictoire. Il est en effet difficile de comprendre comment il pourrait y avoir une pratique générale acceptée comme étant le droit qui serait en même temps en conflit avec une norme que la communauté internationale des Etats considérerait comme indérogeable. De manière plus générale, il est difficile de concevoir comment une norme de *jus cogens* ne pourrait pas être coutumière en même temps.

Je vous remercie Monsieur le Président./