



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

SIXIEME COMMISSION

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

Intervention de M. DIEGO COLAS

Directeur des Affaires juridiques

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

New York, le 24 octobre 2022

(seul le prononcé fait foi)

- Groupe I -

Normes impératives du droit international général (*jus cogens*) ; Protection de l'environnement en période de conflit armé ; 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 figurant dans le rapport annuel élaboré par la Commission, je débiterai mon intervention par plusieurs remarques générales touchant à son fonctionnement.

Ma délégation tient d'abord à rappeler l'attachement de la France à la Commission du droit international. Je tiens à saluer l'ensemble de l'œuvre accomplie par la Commission, ainsi que sa contribution décisive à la codification et au développement progressif du droit international. Le rôle de la Commission est, aujourd'hui, d'autant plus précieux que s'accumulent les défis pour l'autorité du droit international, sur lequel repose notre socle multilatéral commun. A l'heure où certains États violent, de façon quotidienne, les principes les plus fondamentaux de la Charte des Nations unies, il est important de rappeler que le droit international demeure notre cadre de référence.

Le Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-treizième session a été publié dans un contexte de transition pour la CDI. Le mandat de plusieurs de ses membres arrive à son terme, tandis que de nouveaux membres, élus en novembre 2021, la rejoindront prochainement. La France souhaite saluer les membres qui quitteront prochainement la Commission et les remercier pour leur engagement à son service. Elle souhaite également la bienvenue aux nouveaux membres appelés à siéger en son sein.

Ce renouvellement offre une opportunité de réfléchir collectivement aux méthodes de travail de la Commission. Je formulerai, à cet égard, trois brèves remarques.

D'abord, la place du multilinguisme et la prise en compte des spécificités propres aux différents systèmes juridiques nationaux doivent être renforcés. Ces impératifs doivent, de l'avis de ma délégation, figurer parmi les principes cardinaux qui commandent le

fonctionnement et les méthodes de travail de la Commission. Le droit international ne saurait être le reflet d'une pensée juridique unique, véhiculée par une seule langue. Cette diversité linguistique doit se refléter non seulement dans la composition de la Commission, mais également dans les sources documentaires qu'elle mobilise pour ses travaux. Ma délégation ne peut que regretter que figurent des erreurs formelles dans la version française du Rapport de la Commission sur ses travaux de sa soixante-treizième session et appelle, de nouveau, le Secrétariat à se mobiliser pour qu'aucune version linguistique du Rapport ne soit privilégiée par rapport aux autres.

Ensuite, ma délégation rappelle que nous devons poursuivre le travail sur l'amélioration du dialogue entre la Sixième Commission et la Commission du droit international, qui constitue la clé du succès de nos travaux. Il nous paraît nécessaire, en particulier, d'attirer l'attention de la Commission sur l'importance d'une véritable prise en compte des commentaires et observations des États. Sur les deux sujets examinés aujourd'hui – « Normes impératives du droit international général (*jus cogens*) » et « Protection de l'environnement en période de conflit armé » – les observations produites par les États n'ont été que très marginalement prises en compte par la Commission lors de l'adoption, en seconde lecture, des textes y relatifs. Ce constat, que la France ne peut que regretter, n'est pas de nature à améliorer la confiance et la qualité des échanges entre la Sixième Commission et la Commission du droit international.

Enfin, ma délégation souhaite aborder la question de l'accueil réservé par l'Assemblée générale aux travaux de la Commission. Lorsque la Commission transmet à l'Assemblée générale des projets d'articles, il est de notre responsabilité commune d'examiner ce projet collectivement et dans un esprit constructif pour, le cas échéant, établir les conditions de son adoption en tant que convention internationale. Il en est ainsi du projet d'articles relatif à la prévention et la répression des crimes contre l'humanité, transmis il y a trois ans à la Sixième Commission, à l'égard duquel il importe désormais d'aller de l'avant.

* * *

Concernant maintenant le sujet des « normes impératives du droit international général (*jus cogens*) », la délégation française prend note de l'adoption, en seconde lecture, des 23

projets de conclusion, de leur annexe, et des commentaires y relatifs. La France remercie la Commission et le Rapporteur spécial pour l'ensemble du travail accompli.

Cette seconde lecture a permis à la Commission de procéder à des clarifications bienvenues. Celles-ci concernent notamment la conclusion n°21, dont le statut a été précisé par la Commission qui indique qu'elle contient une procédure « recommandée » n'ayant nullement vocation à établir quelque obligation que ce soit. La France relève également les efforts fournis par la Commission pour tenter de surmonter les contradictions contenues dans la conclusion n°14, laquelle envisage l'hypothèse où une règle de droit international coutumier entrerait en conflit avec une norme de *jus cogens*. Ma délégation n'est pas totalement convaincue par les explications fournies par la Commission dans son commentaire et reste réservée à l'égard de la formulation de cette conclusion n°14. En effet, l'existence d'un « conflit » suppose nécessairement que les normes en conflit existent. Si l'une d'entre elles n'existe pas, il n'y a pas de conflit possible. Par ailleurs, la France relève que le texte du premier paragraphe de la version française de la conclusion n°14 contient des erreurs formelles qui en obèrent le sens. Des corrections devront impérativement être apportées à cet égard.

La France regrette que la Commission ait décidé de maintenir le projet de conclusion n°16 et craint que celui-ci ne soit interprété de sorte qu'il permette à un État de se soustraire unilatéralement à une résolution du Conseil de sécurité, prise sur le fondement du Chapitre VII de la Charte, au motif qu'elle serait contraire, selon lui, à une norme de *jus cogens*. Aucun élément tiré de la pratique des États ne permet d'indiquer qu'il serait possible de refuser unilatéralement l'application d'une résolution du Conseil de sécurité, adoptée sur la base du Chapitre VII de la Charte, au motif de sa prétendue contrariété avec une norme de *jus cogens*. Cette approche risque de fragiliser l'autorité des résolutions du Conseil de sécurité, ce que la France regrette.

La France doute également de l'utilité et de la pertinence de l'Annexe, qui contient une « liste non-exhaustive » des règles de *jus cogens*. Comme d'autres États, la France avait, dans ses commentaires, exprimé des réserves quant au maintien d'une telle liste. Notre compréhension des travaux de la Commission était que ceux-ci portaient seulement sur la façon dont une règle accède au statut de norme de *jus cogens* et sur les effets juridiques attachés à cette qualité. Il ne s'agissait pas de déterminer, sur le fond, quelles règles primaires pouvaient relever de la catégorie des normes de *jus cogens*. Pour qu'un tel travail soit sérieusement conduit, il aurait fallu que la Commission consacre à ses travaux un temps considérable, sans doute plusieurs années. Par ailleurs, la France pense que la liste ainsi établie pourrait introduire

d'importantes confusions et qu'elle aurait mérité d'être retravaillée. Par exemple, pourquoi l'interdiction de l'agression figure-t-elle sur la liste alors que l'interdiction du recours à la menace ou l'emploi de la force contraire à la Charte, pourtant déjà qualifiée de *jus cogens* par la CDI, ne s'y trouve pas ?

Pour clore ses observations sur les conclusions transmises par la Commission sur les normes impératives du droit international général, la France souhaiterait formuler quelques remarques.

Il nous semble important de rappeler que la Commission doit consacrer le temps nécessaire à la conduite sereine de ses travaux. L'adoption, en seconde lecture, de ces 23 conclusions et de son annexe nous paraît prématuré, tant le sujet paraît encore faire l'objet de désaccords et de débats au sein de la Sixième Commission. Il aurait été, de l'avis de ma délégation, plus sage que, sur ce sujet complexe et sensible, la Commission s'octroie davantage de temps pour proposer aux États un texte techniquement plus abouti. Ce calendrier très contraint n'a pas créé un climat propice au dialogue avec les États. Comme beaucoup de délégations, la France a, l'an dernier, transmis des observations détaillées à la Commission qui n'ont été que très partiellement prises en compte, tant dans le texte des conclusions que dans leurs commentaires. La France souhaite à cet égard insister sur le fait que les travaux de la Commission doivent s'appuyer sur la pratique des États et non sur des approches abstraites du droit international.

Monsieur le Président,

Je présenterai maintenant quelques observations sur le sujet « Protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés ». Ma délégation félicite la Commission pour l'adoption, en seconde lecture, de 27 projets de principes, ainsi que les commentaires y relatifs, et remercie la Rapporteuse spéciale pour le travail accompli sur ce sujet.

Ma délégation formulera en particulier trois remarques.

En premier lieu, cette délégation note que ces projets de principe, qui n'ont pas pour objectif de modifier le droit international humanitaire ou de remettre en cause l'interprétation qu'ont certains États de certaines de ses dispositions, telles qu'exposées dans des réserves

d'interprétation, contribuent à la protection de l'environnement dans son ensemble, ce dont elle se félicite.

En deuxième lieu, cette délégation se félicite de ce que la Commission a pris en compte, dans la rédaction de cette nouvelle version, certaines des observations effectuées par la France et par de nombreux Etats, en particulier au sujet des projets de principe 13, sur la protection générale de l'environnement pendant un conflit armé, qui, comme le clarifie désormais la Commission, ne reflète pas le droit coutumier, ainsi qu'au sujet des principes 14 et ancien principe 15. Nous saluons notamment la disparition de la mention de la notion de « nécessité militaire » au principe 14, et la suppression de l'ancien principe 15, dont l'opportunité interrogeait cette délégation.

Toutefois, et en troisième lieu, cette délégation regrette que la Commission n'ait pleinement clarifié d'autres points qui ont fait l'objet des interrogations des Etats, et de la France en particulier. En effet, et à quelques exceptions près, la Commission ne précise pas suffisamment la valeur normative des principes dans son commentaire. En particulier, les commentaires ne précisent pas suffisamment quels principes reflètent le droit international coutumier et lesquels ont davantage valeur de recommandation. De la même manière, la France avait souhaité nuancer, lors de ses premières observations, la présomption d'applicabilité du droit international des droits de l'homme et du droit de l'environnement aux situations de conflit armé que semblait poser la Commission. Cette délégation regrette que ce point n'ait pas été suffisamment clarifié. Cette délégation souhaite à ce propos partager son inquiétude renouvelée de ce que le projet de principe 9, au sujet de la responsabilité des Etats, puisse être interprété comme reconnaissant que la responsabilité internationale d'un Etat pourrait être engagée pour des dommages environnementaux causés dans le cadre d'un conflit armé alors même que ces derniers résulteraient d'un acte de guerre conforme au droit international humanitaire et au droit du recours à la force.

La France tenait à rappeler sa position juridique sur ces questions, sans préjudice de l'interprétation qu'elle retient d'autres principes contenus dans le texte transmis par la Commission.

Monsieur le Président,

Concernant enfin le volet « autres décisions » du Rapport de la Commission, ma délégation peut indiquer qu'elle a pris note de l'inscription au programme de travail de la CDI des sujets « Règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales sont parties » ; « Prévention et répression de la piraterie et du vol à main armée en mer » et « Moyens auxiliaires de détermination des règles de droit international ». La France est prête à coopérer avec la Commission pour lui fournir toute information utile, notamment au regard de sa pratique nationale, au traitement de ces sujets.

Ma délégation a également noté avec intérêt l'inscription du sujet relatif aux « Accords internationaux juridiquement non contraignants » au programme de travail à long terme de la Commission. La France estime qu'il s'agit d'un sujet utile et intéressant pour les conseillers juridiques des États qui sont, dans leur pratique quotidienne du droit international, de plus en plus régulièrement confrontés à ces instruments dont la portée juridique est le plus souvent incertaine.

Je vous remercie, Monsieur le Président.

- Groupe II -

Immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État ; Élévation du niveau de la mer au regard du droit international

Merci Monsieur le Président,

Ma délégation présentera aujourd'hui ses observations sur les sujets « Immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État » et « Élévation du niveau de la mer au regard du droit international ».

Concernant d'abord l'Immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État, la France tient à rappeler toute l'importance de ce sujet pour les États. En effet, l'immunité de juridiction pénale des représentants de l'Etat découle directement du principe d'égalité souveraine qui est au cœur du droit international. Les règles coutumières relatives aux immunités sont établies de longue date et constituent un élément essentiel au développement des bonnes relations entre les États. Dans le même temps, le principe de l'égalité souveraine fonde également la compétence de chaque Etat à exercer souverainement sa juridiction pénale. De plus, comme l'a rappelé la Cour internationale de Justice et comme le souligne le rapport de la CDI, les immunités n'exonèrent pas leurs bénéficiaires de toute responsabilité pénale et ne sauraient être synonyme d'impunité.

C'est donc à la lumière du rôle fondamental des règles relatives aux immunités dans les relations internationales que ma délégation souhaite appeler l'attention sur certains points que soulève le dernier rapport de la Commission du droit international.

La France remercie la Rapporteuse spéciale et l'ensemble de la Commission pour le travail considérable jusqu'ici accompli, ainsi que pour la transmission d'un projet d'articles complet ayant fait l'objet d'une première lecture. En particulier, ma délégation a pris bonne note de la décision de transmettre aux gouvernements ce projet pour qu'ils puissent présenter leurs commentaires et observations d'ici au 31 décembre 2023. La France saisira cette opportunité pour faire part de remarques détaillées sur ce projet d'articles.

Dans l'immédiat, ma délégation souhaite d'ores-et-déjà souligner les points suivants, relatifs d'une part au projet d'articles dans son ensemble et, d'autre part, aux articles examinés cette année. Il s'agit des articles 14, 15 et 16.

En premier lieu, il est possible de s'interroger sur le caractère réellement définitif de ce projet d'articles. En effet, ma délégation comprend du rapport transmis que le projet d'article 2, relatif aux définitions, est toujours en cours d'élaboration. Il conviendrait ainsi d'identifier les termes dont les définitions auraient vocation à compléter ce projet d'article 2. Par ailleurs, à la suite des déclarations faites précédemment, ma délégation relève que plusieurs articles ont fait l'objet de débats importants. A ce titre, il convient de souligner que ce projet ne pourra que difficilement emporter l'adhésion de tous les Etats s'il ne fait pas l'objet d'un véritable consensus au sein de la Commission elle-même. Cette difficulté semble découler directement de l'absence d'indications claires sur les dispositions qui relèvent de la codification du droit international et celles s'inscrivant dans son développement progressif. Au vu de l'importance du sujet, il serait nécessaire de clarifier de quelle catégorie relèvent les différents articles soumis aux observations et commentaires des gouvernements.

En second lieu, ma délégation prend bonne note des articles 14, 15 et 16 relatifs à diverses considérations procédurales. La Commission a elle-même relevé l'importance de ce sujet et de cette partie pour donner, je cite « une véritable valeur ajoutée au projet d'articles en ce que [cette partie] contribue à créer un équilibre entre les diverses dispositions ». Si ma délégation rejoint tout à fait cette observation de principe et soutient pleinement l'idée que cette partie permet de maintenir un équilibre et un dialogue entre les Etats concernés, ces articles soulèvent néanmoins des interrogations sur leur conséquence sur les dispositions de droit interne en matière de procédure pénale comme sur l'articulation entre ces nouvelles dispositions et d'autres règles prévues par le projet d'articles ou le droit international général.

C'est notamment le cas des effets du paragraphe 5 de l'article 14 ou de l'article 15. Le premier pourrait conduire à insérer en droit interne un mécanisme distinct permettant de contester, de façon autonome, les décisions constatant qu'un représentant d'un autre Etat ne jouit pas de l'immunité. Le second interroge le principe de non-dessaisissement des juridictions suite à une dénonciation officielle, présent en droit français comme dans d'autres droits internes. Par ailleurs, il semble nécessaire de clarifier l'articulation entre le paragraphe 4 de l'article 14 portant sur le moment auquel l'immunité doit être déterminée et le paragraphe 2 de l'article 9 consacré au moment de l'examen de cette immunité. Enfin, le paragraphe 2 de l'article 16 ne va pas sans soulever des interrogations quant à son articulation avec le droit à

l'assistance consulaire prévu par la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. Il pourrait en effet conduire à créer un régime spécifique d'assistance consulaire pour les représentants de l'Etat mettant à la charge de l'Etat du for des obligations allant bien au-delà de celles prévues par cette convention.

Ces observations pourront le cas échéant être approfondies lorsque la France transmettra à la Commission ses observations écrites. Ma Délégation remercie de nouveau la Commission, et plus spécialement la Rapporteuse spéciale, pour l'ampleur du travail accompli.

S'agissant ensuite du sujet de « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international », ma délégation tient à rappeler l'importance que revêt, pour de nombreux États dont la France, cette problématique. La France continue de suivre avec la plus grande attention les travaux de la Commission, et saisit cette occasion pour, une nouvelle fois, remercier ses membres pour leur implication et la qualité des rapports réalisés.

En premier lieu, ma délégation souhaiterait réitérer l'attachement de la France au traitement de la question de manière transparente, globale et inclusive. L'analyse des sous-sujets d'étude devrait, en effet, conduire à un résultat prenant en compte l'ensemble des problématiques et des préoccupations exprimées par les États. C'est pourquoi il est important de réaffirmer, dans le cadre des travaux de cette session comme pour la précédente, et pour tout ce qui a trait aux activités intéressant les mers et les océans, le caractère fondamental de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. C'est le sens de la contribution que la France s'apprête à transmettre à la Commission.

En second lieu, la France a pris connaissance avec intérêt des discussions qui ont eu lieu au sein du Groupe d'étude sur la question de la qualité étatique en relation avec l'élévation du niveau de la mer.

Il s'agit d'une problématique complexe, qui n'a pas véritablement donné lieu à une pratique étatique, et que la Commission devrait aborder avec prudence. La France a en particulier pris note des discussions relatives à la présomption de continuité étatique. A ce titre, le parallèle avec le régime de l'occupation militaire ne paraît pas nécessairement des plus probants puis l'occupation présente un caractère de réversibilité que l'on ne retrouve pas pour l'élévation du niveau de la mer. Dans un autre registre, la France aborde avec perplexité le fait d'associer la question de la condition étatique dans un contexte d'élévation du niveau de la mer avec le droit à l'autodétermination.

La France transmettra, en temps utile, à la Commission ses observations écrites sur ces sujets. Elle peut d'ores-et-déjà formuler deux commentaires généraux sur la façon dont devrait, à son sens, être abordés les travaux. En premier lieu, la France a bien pris note de l'intention de la Co-présidence du groupe d'étude d'analyser les questions de droit international pertinentes du point de vue de la *lex lata* et de la *lex ferenda*. Dans ce contexte, ma délégation exhorte la Commission à faire, tout au long de ses travaux, une claire distinction entre ce qui relève de la codification et ce qui relève du développement progressif. En second lieu, la France a pris note du sentiment d'urgence exprimé par certains membres de la Commission compte tenu des questions en jeu et de la gravité de la situation. La France partage ce sentiment. Cela dit, il est également important que la Commission consacre à l'examen des questions portées à son attention tout le temps nécessaire. L'élévation du niveau de la mer soulève, au regard du droit international, des questions aux implications théoriques et pratiques très complexes. Il importe que la Commission s'octroie le temps nécessaire à leur examen approfondi.

Je vous remercie, Monsieur le Président.

- Groupe III -

Succession d'États en matière de responsabilité de l'État ; Principes généraux du droit

Monsieur le Président,

Ma délégation formulera aujourd'hui de brèves observations sur les sujets « Succession d'États en matière de responsabilité de l'État » et « Principes généraux du droit ».

Concernant la « Succession d'États en matière de responsabilité de l'État », la France félicite la Commission et son Rapporteur spécial pour l'avancée des travaux. Ma délégation a pris note de la réorientation opérée par la Commission, qui a décidé que ses travaux sur ce sujet devaient déboucher sur des projets de directive et non des projets d'article.

Concernant les « Principes généraux du droit », la France a également pris note des trois projets de conclusions 3, 5 et 7 adoptés provisoirement par la Commission, qu'elle remercie ainsi que son Rapporteur spécial. D'une façon générale, la France encourage la Commission, sur ce sujet en particulier, à tenir dûment compte de la diversité des systèmes juridiques et appuie les efforts du Rapporteur spécial en ce sens.

Comme elle déjà pu l'affirmer dans cette enceinte, ma délégation considère que la distinction entre les principes généraux « du » droit et « de » droit demeure d'importance et nous pensons que les travaux de la Commission constituent une occasion unique d'éclairer la distinction entre les différents principes généraux. Ma délégation est, à ce titre, déçue par l'approche de la Commission, qui ne semble pas véritablement tenir compte de cette importante distinction.

Deuxièmement, la France aborde avec perplexité la catégorie des « principes généraux du droit formés dans le cadre du système juridique international », évoqués dans le projet de conclusion n°7. Par définition, les principes généraux de droit trouvent leur origine dans les systèmes juridiques nationaux, avant d'être transposés au niveau international. Ce constat semble donc, à première vue, exclure la possibilité de reconnaître l'existence de principes généraux de droit directement formés dans le cadre du système juridique international. De tels principes paraissent plutôt relever du droit coutumier, qui est une source distincte du droit. La

direction dans laquelle nous entraîne l'approche adoptée dans ce projet de conclusion n°7 risque de générer une confusion entre les principes généraux de droit et la coutume, en tant que sources distinctes du droit international.

Monsieur le Président, je vous remercie.