



Options pour faire avancer le Projet d'articles de la CDI sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité

29 juin 2022

Table des matières

RÉSUMÉ	0
INTRODUCTION	2
I. HISTORIQUE ET CONTEXTE	4
II. PISTES POUR FAIRE AVANCER LE PROCESSUS	7
A. Option 1 : Agir dans le cadre de la Sixième Commission.....	7
B. Option 2 : Inscrire le Projet d'articles à l'ordre du jour de la Troisième Commission ou d'une séance plénière de l'AGNU	17
C. Option 3 : Utiliser des processus parallèles aux Nations Unies pour faire avancer le Traité sur les crimes contre l'humanité.....	18
CONCLUSION.....	22

RÉSUMÉ

1. Le présent mémorandum identifie trois pistes potentielles pour favoriser la progression du processus d'adoption du Projet d'articles sur les crimes contre l'humanité élaboré par la Commission du droit international. Il a une visée pratique et non pas technique.
2. Le Projet d'articles sur les crimes contre l'humanité bénéficie d'un large soutien de la part des États. Cependant, l'opposition de certains États a bloqué le processus au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies dont les décisions sont traditionnellement prises par consensus.
3. L'option 1 consiste à inciter la Sixième Commission à jouer un rôle proactif pour relancer le processus, en rompant si nécessaire la tradition du consensus. La Commission pourrait mettre en place un comité ad hoc chargé d'examiner le Projet d'articles sur les crimes contre

l'humanité. Une autre possibilité serait de se fonder sur un précédent autorisant directement le transfert du texte vers une conférence de codification ou son examen en commission plénière.

4. L'option 2 consiste à inciter le Bureau de l'Assemblée générale des Nations Unies à transférer le Projet d'articles sur les crimes contre l'humanité à la Troisième Commission ou à une séance plénière de l'Assemblée générale.
5. L'option 3 serait de poursuivre l'élaboration d'un traité sur les crimes contre l'humanité soit en dehors de l'Organisation des Nations Unies, soit dans le cadre d'un processus parallèle au système onusien.
6. L'option 1 est préférable. Si le consensus est impossible à atteindre, il est d'usage au sein de tous les organes des Nations Unies, y compris les grandes commissions, d'avoir recours à un vote. De plus, la Sixième Commission *est habilitée à voter - et a procédé à un vote* - dans certains cas, lorsque les efforts pour parvenir à un consensus ont échoué.
7. La Troisième Commission a examiné d'autres traités connexes, notamment la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention internationale sur l'élimination et la répression des crimes d'apartheid.
8. Il convient cependant de noter que la Sixième Commission a pour mandat d'examiner les questions juridiques et les questions de rédaction, y compris le rapport annuel de la Commission du droit international et ses recommandations. Le fait de ne pas examiner le Projet d'articles sur les crimes contre l'humanité par la voie d'un vote ou d'une décision par consensus semble privilégier une position politique au détriment de son mandat juridique. À l'inverse, si la Sixième Commission démontre sa volonté de faire avancer le processus, cela conforterait et renforcerait le rôle clé de la Commission et de l'Assemblée générale dans le développement et la codification du droit international en vertu de l'article 13, paragraphe 1 (a) de la Charte des Nations Unies.
9. Le Projet d'articles pourrait être considéré comme un « cas spécial », justifiant le recours à un vote, compte tenu de son lien à la fois avec les droits de l'homme, le droit humanitaire, la paix et la sécurité. Les autres grandes commissions chargées de ces questions (la Troisième et la Première Commission) recourent régulièrement au vote. Contrairement à d'autres domaines du droit international dans lesquels les instruments de droit non contraignants peuvent être efficaces et faire autorité, en matière de droit pénal international, l'expérience a démontré et le principe de légalité exige que la prévention et la répression de crimes spécifiques fassent l'objet de définitions et de modalités d'application claires.
10. Certains États ont fait valoir que la Sixième Commission a une nature différente parce qu'elle est habilitée à élaborer des normes juridiques. Cependant, cet argument ne semble pas

devoir s'appliquer au *processus* à adopter pour faire avancer une question. L'argument selon lequel la Sixième Commission devrait fonctionner par consensus afin que l'Assemblée générale puisse parler d'une seule voix pour établir le contenu du droit international coutumier ne peut pas empêcher l'examen même d'un projet de traité. En outre, en ce qui concerne les questions substantielles, les traités doivent être examinés par les États non seulement au niveau international mais aussi au sein de leurs systèmes parlementaires nationaux respectifs, car ces textes imposent des obligations spécifiques au niveau national. Ainsi, l'argument selon lequel la Sixième Commission devrait fonctionner exclusivement par consensus parce qu'elle « crée le droit » est dénué de fondement.

11. L'Assemblée générale a noté qu'il était souhaitable d'adopter des décisions et des résolutions par consensus lorsque cela « contribue à un règlement efficace et durable des différends et, partant, à un renforcement de l'autorité de l'Organisation ». Toutefois, si le consensus affaiblit ou sape l'autorité des Nations Unies, il est préférable de recourir à un vote.

INTRODUCTION

12. Le présent mémorandum se veut un guide pratique présentant des pistes concrètes pour faire avancer le processus d'élaboration du Projet d'articles de la Commission du droit international (CDI) sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité (ci-après Projets d'articles) au sein de la Sixième Commission. Les options proposées se fondent sur la pratique antérieure de la Commission et sur des exemples d'autres processus de rédaction de traités qui ont été menés à terme. Ce document explore également brièvement les options d'actions qui pourraient être déployées en dehors de la Sixième Commission, s'il devait s'avérer impossible de sortir de l'impasse actuelle. Ce document ne vise pas à proposer une explication technique de la procédure en vigueur au sein de la Sixième Commission ou des Nations Unies.
13. Le projet d'articles est actuellement bloqué au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU)¹. Pourtant, l'élaboration d'une convention internationale basée sur ce Projet d'articles bénéficie d'un large soutien de la part des États. En effet, 76 des 90 États et entités qui ont fait des déclarations lors des débats au sein de la Sixième Commission sur les projets d'articles durant sa 76^e session en 2021, ou qui ont rejoint ces

¹ Rapport de la Commission du droit international sur ses travaux lors de sa soixante et onzième session, para. 44, Doc. ONU A/74/10 (2019). Voir Leila Sadat, *Towards a New Treaty on Crimes Against Humanity: Next Steps*, JUST SEC. (13 Septembre 2021), <https://www.justsecurity.org/78063/towards-a-new-treaty-on-crimes-against-humanity-next-steps/> (qui explique en détail comment le Projet d'articles élaboré par la CDI comble les lacunes de l'actuel cadre de droit international).

positions, se sont explicitement prononcés en faveur de la poursuite du processus, tandis que 4 autres États ont adopté une position neutre².

14. Malgré ce soutien majoritaire, la pratique de la Sixième Commission - et en particulier son recours à la prise de décisions par consensus³ - ont conduit à un blocage du processus en raison des objections émises par une minorité d'États⁴.
15. Face à l'impossibilité d'atteindre un consensus pour l'adoption d'une résolution permettant de faire avancer le Projet d'articles au cours des trois dernières années, les États promouvant l'adoption d'un traité sur les crimes contre l'humanité - y compris ceux simplement en faveur d'un *débat* sur l'adoption d'un tel traité (dénommés dans le présent mémorandum les « États partisans du traité ») - ont dû se cantonner à adopter des résolutions *prenant note* du Projet d'articles et à les inscrire à l'ordre du jour de la session de l'année suivante⁵. Par conséquent, la tradition de la Sixième Commission privilégiant le consensus a eu « pour effet pratique d'importer la prérogative de veto du Conseil de sécurité vers l'Assemblée générale⁶ ».
16. Le présent mémorandum présente certains des obstacles procéduraux qui bloquent la progression du Projet de traité sur les crimes contre l'humanité et propose trois options qui pourraient permettre aux États partisans du traité de sortir de cette impasse : (1) recourir aux procédures de la Sixième Commission elle-même ; (2) inscrire le Projets d'articles à l'ordre du jour de la Troisième Commission ou d'une séance plénière de l'AGNU ; et (3) avoir recours à un « processus parallèle aux Nations Unies » pour faire adopter le traité.

² Voir Leila Sadat & Akila Radhakrishnan, *Crimes Against Humanity: Little Progress on Treaty as UN Legal Committee Concludes Its Work*, JUST SEC. (7 décembre 2021), <https://www.justsecurity.org/79415/crimes-against-humanity-little-progress-on-treaty-as-un-legal-committee-concludes-its-work/> ; Leila Nadya Sadat, *Little Progress in the Sixth Committee on Crimes Against Humanity*, 54 CASE WESTERN J. INT'L L. 89 (2022) ; Voir aussi *Sixième Commission (juridique) - 76e session : Crimes contre l'humanité (point 83 de l'ordre du jour)*, ONU, <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/cah.shtml> ; *Initiative contre les crimes contre l'humanité*, WASH. UNIV. À ST. LOUIS, <https://sites.wustl.edu/crimesagainsthumanity/>.

³ Sadat, *supra* note 1.

⁴ Voir Sixième Commission., *Sixième Commission, 8e réunion - Assemblée générale, 76e session*, Web TV des Nations Unies (13 octobre 2021), à 1:08:48 (Iran), 1:13:15 (Égypte), 1:16:56 (Philippines), 1:27:47 (Chine), 2:34:41 (Pakistan), and 2:41:31 (Inde), <https://media.un.org/en/asset/k1b/k1b7vxyys> ; Sixième Commission., *Sixième Commission, 9e réunion - Assemblée générale, 76e session*, Web TV des Nations Unies, (15 octobre 2021), à 4:45 (Cameroun), 38:29 (Arabie saoudite), et 2:17:18 (Fédération de Russie) , <https://media.un.org/en/asset/k18/k18kdjyfp1>.

⁵ Rapport de la Sixième Commission, Crimes contre l'humanité, Doc. ONU A/75/427, (20 novembre 2020) [ci-après Rapport de la Sixième Commission 2020] ; Rapport de la Sixième Commission, Crimes contre l'humanité, Doc. ONU A/76/474 (18 nov. 2021) [ci-après Rapport de la Sixième Commission 2021].

⁶ Sadat & Radhakrishnan, *supra* note 2.

I. HISTORIQUE ET CONTEXTE

17. À l'issue du travail mené par l'*Initiative sur les crimes contre l'humanité*⁷, qui a publié un modèle de traité sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité en 2010, la CDI a inclus, en 2013, la question des « crimes contre l'humanité » dans son programme de travail à long terme⁸. La CDI a ensuite inscrit ce sujet à son ordre du jour et a poursuivi ses travaux durant quatre sessions en produisant des rapports et en sollicitant les contributions d'un grand nombre d'États, d'experts des Nations Unies et d'organisations de la société civile (OSC)⁹.
18. En 2019, la CDI a adopté en deuxième lecture un ensemble complet de projets d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité¹⁰ et, conformément à l'article 23 de son Statut, elle a recommandé que l'AGNU élabore un traité soit au sein de l'Assemblée générale, soit par le biais d'une conférence internationale de plénipotentiaires¹¹.
19. Cette même année (2019), lors du débat de la Sixième Commission, la plupart des États ont salué le Projet d'articles et ont approuvé les recommandations de la CDI. L'Autriche a proposé d'accueillir une conférence diplomatique à Vienne pour négocier le traité. Parmi les 80 États et entités qui ont émis des observations, seuls trois se sont prononcés contre cette initiative¹². Compte tenu de la complexité du projet, plusieurs États ont suggéré qu'il était préférable de mener une étude plus approfondie préalablement à toute négociation de traité (ou se sont opposés à un nouveau traité). Par conséquent, le projet de résolution adopté par la Sixième Commission, puis par l'Assemblée générale, a donc simplement « pris note » du Projet d'articles et décidé d'inscrire cette question à l'ordre du jour provisoire de sa 75^e session (2020)

⁷ Lancée en 2008 par Leila Nadya Sadat, directrice du Whitney R. Harris World Law Institute, et présidée par un comité directeur composé d'universitaires et de praticiens renommés du droit internationaux, l'*Initiative sur les crimes contre l'humanité* a organisé des rencontres pendant trois ans qui ont rassemblé plus de 250 experts du monde entier et qui ont abouti à la publication d'un *projet de convention pour la prévention et la répression des crimes contre l'humanité*. FORGING A CONVENTION FOR CRIMES AGAINST HUMANITY (Leila Nadya Sadat dir., 2e édition 2013). Voir *Initiative sur les crimes contre l'humanité*, *supra* note 2.

⁸ Commission du droit international, *Rapport sur les travaux de sa soixante-cinquième session*, Doc. ONU A/68/10, para. 170 (2013).

⁹ Les travaux de la Commission ont été dirigés par le Rapporteur spécial Sean D. Murphy. *Analytical Guide to the Work of the International Law Commission: Crimes Against Humanity*, Commission du droit international (6 avril 2021), https://legal.un.org/ilc/guide/7_7.shtml.

¹⁰ Commission du droit international, Session 2019, *supra* note 1.

¹¹ *Ibid*, paras. 39-42.

¹² Leila N. Sadat & Madaline George, *An Analysis of State Reactions to the ILC's Work on Crimes Against Humanity: A Pattern of Growing Support*, 6 AFRICAN J. INT'L CRIM. L. 189 (2020).

en vue de poursuivre l'examen de la recommandation de la CDI¹³. L'Autriche a fait une déclaration au nom de 42 autres États pour exprimer leur déception face à l'incapacité de la Sixième Commission de s'accorder sur une « approche ambitieuse et structurée » pour mener les futures délibérations sur la recommandation de la CDI¹⁴.

20. La Sixième Commission a de nouveau examiné cette question en octobre 2020. En grande partie en raison des contraintes imposées par la pandémie de la COVID-19 sur les méthodes de travail aux sein des Nations Unies, la Commission a opté pour un report technique, et a adopté par consensus, le 12 novembre 2020, une résolution « prenant note » du Projet d'articles.
21. Déçu par cette décision, le Mexique a fait une déclaration en son nom et en celui de 13 autres États avertissant que cette résolution « risque – comme cela a été le cas avec d'autres documents préparés par la CDI par le passé – d'être happée dans une spirale d'examens et de reports des articles sans action concrète, ce qui, à notre avis, pourrait saper la relation entre l'Assemblée générale et la CDI ». La déclaration exprimait l'espoir que les discussions menées en 2021 parviendraient à « briser cette inertie »¹⁵. Une fois de plus, l'Assemblée générale s'est contentée de « prendre note » du Projet d'articles et a décidé d'inscrire le sujet à l'ordre du jour provisoire de la 76^e session (2021) en vue de poursuivre l'examen de la recommandation de la CDI¹⁶.
22. Au cours de la 76^e session en 2021, afin d'éviter la répétition du scénario des deux années précédentes¹⁷, un grand nombre d'États ont cherché à mettre en place un comité ad hoc ou une entité similaire (tel qu'un groupe de travail) doté d'un mandat clair et assorti d'un calendrier bien défini afin d'examiner le Projet d'articles lors de réunions intersessions qui se tiendraient au cours de l'année suivante¹⁸. Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, une majorité écrasante d'États qui ont pris la parole ou qui se sont alignés sur les déclarations prononcées lors du débat de la Sixième Commission lors de la 76^e session, ainsi que ceux qui

¹³ Résolution de l'Assemblée générale 74/187, paras. 2-3, Doc. ONU A/RES/74/187 (30 décembre 2019).

¹⁴ Déclaration de l'Autriche (au nom de 42 autres pays), 74^e session de l'Assemblée générale, Sixième Commission, au titre du point 79 de l'ordre du jour (20 novembre 2019)
https://www.un.org/en/ga/sixth/74/pdfs/statements/ilc/austria_eop.pdf.

¹⁵ *Mexico, Explanation of Position – Crimes Against Humanity (Final 19 Novembre 2020)*,
https://www.un.org/en/ga/sixth/75/pdfs/statements/cah/19mtg_mexico.pdf.

¹⁶ Résolution de l'Assemblée Générale 75/136, para. 2, Doc. ONU A/RES/75/136 (22 décembre 2020).

¹⁷ *Rapport de la Sixième Commission 2020*, *supra* note 5 ; *Rapport de la Sixième Commission 2021*, *supra* note 5.

¹⁸ Ces informations ont été compilées dans le cadre d'un projet conjoint de la Yale Law School et de la Crimes Against Humanity Initiative de la Washington University School of Law, et peuvent être consultées sur : <https://sites.wustl.edu/crimesagainsthumanity/disappointing-outcome-but-glimmers-of-hope-at-the-u-n-sixth-committee-in-2021/>. Voir aussi Sadat & Radhakrishnan, *supra* note 2 ; Sadat, *supra* note 2.

ont exprimé leur position lors de l'adoption de la résolution le 18 novembre 2021 (76 sur 90), ont soutenu cette initiative¹⁹.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA SIXIÈME COMMISSION DES NATIONS UNIES 2021	
États et entités qui se sont prononcés et/ ou se sont joints à une déclaration	90
États qui se sont prononcés explicitement en faveur d'un processus d'élaboration d'un traité	76 (≈ 84%)
États qui n'ont pas exprimé de point de vue explicite sur le processus (commentaires positifs et/ou constructifs sur le texte)	0
États qui n'ont pas explicitement exprimé un point de vue sur le processus (position neutre)	4 (≈ 5%)
États qui ont exprimé leur opposition au lancement d'un processus d'élaboration d'une convention dans l'immédiat	5 (≈ 6%)
États qui se sont opposés à l'adoption d'une convention	5 (≈ 6%)

23. Des dizaines d'éminents juristes et de praticiens internationaux, dont le Procureur de la Cour pénale internationale Karim A. A. Khan, sa prédécesseure Fatou Bensouda ainsi que Silvia Fernandez de Gurmendi, Présidente de l'Assemblée des États parties de la CPI, ont également exhorté publiquement la Sixième Commission à faire des avancées concrètes²⁰. Malgré ce soutien interne et externe, une minorité d'États, opposés au processus, a de nouveau réussi à bloquer toute action concrète en se fondant sur la tradition de consensus en vigueur au sein de la Sixième Commission.
24. La Sixième Commission reprendra l'examen du Projet d'articles lors de sa 77^e session. À moins que des mesures ne soient prises d'ici l'automne 2022, date à laquelle la Sixième Commission reprendra ses travaux, la session de 2022 risque d'aboutir au même résultat que lors des trois années précédentes.

¹⁹ *Ibid.* Voir aussi Sadat, *Little Progress*, supra note 2.

²⁰ Voir The Global Justice Center & the Crimes Against Humanity Initiative at Washington University School of Law, Statement Urging Sixth Committee Action on The International Law Commission's Draft Articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity (9 novembre 2021), https://law.wustl.edu/wp-content/uploads/2021/11/CrimesAgainstHumanityTreaty_JointLetter_Updated2.pdf.

II. PISTES POUR FAIRE AVANCER LE PROCESSUS

A. Option 1 : Agir dans le cadre de la Sixième Commission

25. La Sixième Commission des Nations Unies offre un « espace favorisant la synergie politique et juridique nécessaire afin d’atteindre les objectifs²¹ » du mandat, confié à l’Assemblée générale en vertu de l’article 13(1) de la Charte, de développer la coopération internationale dans le domaine politique et d’encourager le développement progressif du droit international et sa codification. La Sixième Commission constitue une courroie de transmission fondamentale pour échanger sur les travaux de la Commission du droit international et mettre en œuvre ses recommandations.
26. Il existe plusieurs options susceptibles de faire avancer le Projet d’articles au sein de la Sixième Commission. Le présent Mémoire met en lumière trois d’entre elles.

1. Trois options dans le cadre de la Sixième Commission

(a) La Sixième Commission pourrait examiner le Projet d’articles en commission plénière lors de la session de l’Assemblée générale en 2023

27. C’est cette méthode qui a été choisie pour le processus d’élaboration et d’adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d’eau internationaux à des fins autres que la navigation, une question sur laquelle la CDI a travaillé de 1970 à 1994. Cette question a été examinée, conformément à la résolution 49/52 de l’AGNU, par la Sixième Commission, qui s’est réunie en groupe de travail plénier pour examiner le projet et le préparer en vue de son adoption en tant que traité²². Le Groupe de travail s’est réuni en octobre 1996, puis de nouveau en mars et avril 1997, avant de soumettre directement à l’Assemblée générale son rapport final contenant le projet de texte du traité²³. Chaque article du traité et le projet dans sa totalité ont été soumis au vote lors de l’élaboration du texte par la Sixième Commission et ont été adoptés par 42 voix pour, 3 contre et 19 abstentions²⁴. Lorsque le projet a été soumis

²¹ Michael Imran Kanu, *70 Years of the International Law Commission, its Future Role in the Changing Landscape of International Law and the Small-Developing States Nexus*, 13 FLA. INT’L. UNIV. L. REV. 1043, 1050 (2019).

²² Voir Assemblée générale des Nations Unies, Documents officiels, 99^e Séance plénière, mercredi, 21 mai 1997, Doc. ONU A/51/PV.99, page 1 (21 mai 1997).

²³ *Ibid.* Le rapport final est contenu dans le Doc. ONU A/51/869. Sixième Commission des Nations Unies, Rapport de la Sixième Commission réunie en groupe de travail plénier, Doc. ONU A/51/869 (11 avril 1997).

²⁴ Doc. ONU A/C.6/51/SR.62/Add.1. Voir aussi Virginia Morris & M. Christiane Bourloyannis-Vrailas, *The Work of the Sixth Committee at the Fifty-First Session of the UN General Assembly*, 91 AM. J. INT’L L. 542, 547 n.24. (1997). Documents officiels des Nations Unies, 51^e session, 62^e séance, Doc. ONU A/C.6/51/SR.62 (4 avril 1997).

à l'Assemblée générale, il a été adopté sous la forme de la résolution 51/229 du 21 mai 1997, à l'issue d'un vote qui avait enregistré 103 voix pour, 3 voix contre et 27 abstentions²⁵.

28. Au cours du débat qui s'est tenu avant le vote et lors des explications après le vote, certaines délégations se sont plaintes de la « précipitation » qui avait entouré l'élaboration du texte²⁶, d'autres ont contesté certains aspects substantiels du traité, et un État, l'Inde, a regretté que « l'Assemblée générale élude une fois de plus l'importance du consensus²⁷ ». Le traité est entré en vigueur en août 2014 et compte désormais 37 parties²⁸.

(b) La Sixième Commission pourrait créer un comité spécial ou ad hoc qui se réunirait entre les sessions et serait chargée d'examiner le Projet d'articles en vertu d'un mandat élaboré par la Sixième Commission à l'automne 2022

29. L'exemple le plus connu de cette voie procédurale²⁹ est le Comité ad hoc pour la création d'une Cour pénale internationale, qui a examiné certaines questions substantielles soulevées par le premier projet de statut de la Cour proposé par la CDI. Le Comité a ensuite présenté, dans un rapport à l'Assemblée générale, un projet final, assorti d'alternatives. Le rapport du Comité recommandait également la création d'une commission préparatoire pour consolider un projet de texte qui allait être négocié lors de la conférence diplomatique de Rome³⁰.

30. La Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens constitue un autre exemple. Ce texte a connu une longue genèse au sein de la CDI et de la Sixième Commission. La CDI a commencé ses travaux en 1977 et a présenté un premier projet d'articles à la Sixième Commission en 1991³¹ ; cette question a ensuite été confiée à un groupe

²⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, *supra* note 22, at pp. 7-8.

²⁶ C'est la position de la France, qui a exprimé le regret d'avoir été obligée de s'abstenir parce que le texte avait été « rédigé avec négligence et empreint d'esprit partisan », *Ibid* p. 8.

²⁷ L'Inde s'est abstenue lors du vote et a également émis des critiques de fond eu égard au texte proposé, *Ibid* p. 9.

²⁸ Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, *État des ratifications*, COLLECTION DES TRAITÉS DES NATIONS UNIES, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&clang=_fr.

²⁹ Voir Manuel Rama Montaldo, *The Role of Special and Ad Hoc Committees of the General Assembly in the Codification and Progressive Development of International Law*, U.N. AUDIOVISUAL LIBR. OF INT'L L. (27 février 2014), https://legal.un.org/avl/ls/Montaldo_UN.html.

³⁰ Résolution de l'Assemblée générale 50/46, Doc. ONU A/RES/50/46 (18 décembre 1995).

³¹ Rapport de la Commission du droit international sur ses travaux lors de sa quarante-troisième session, paras 23 et 28, Doc. ONU A/46/10 (1991), *réimprimé en* [1991] 2 Y.B. Int'l L. Comm'n 1, Doc. ONU A/CN.4/SER.A/1991/Add.1; *Jurisdictional Immunities of States and Their Property, Summaries of the Work of the International Law Commission*, INT'L L. COMM'N, https://legal.un.org/ilc/summaries/4_1.shtml#a7; *Jurisdictional Immunities of States and Their*

de travail à composition non limitée qui s'est réuni en 1992 et 1993³², et a présenté un rapport à la Sixième Commission³³. L'Assemblée générale a renvoyé cette question à la CDI en 1999, et en 2000, l'Assemblée générale a créé un comité ad hoc en vertu de la résolution 55/150. Ce comité s'est réuni pendant trois sessions et a soumis un texte final le 5 mars 2004 ; ce texte a été transmis à l'Assemblée générale et adopté sans vote³⁴. Au moment de la rédaction du présent document, le traité n'était pas encore entré en vigueur.

(c) La Sixième Commission pourrait transmettre le Projet d'articles directement à une conférence de codification chargée d'élaborer une convention basée sur ce Projet d'articles

31. Cette voie procédurale a été choisie en 1984, lorsque l'Assemblée générale a décidé de convoquer une conférence de plénipotentiaires à Vienne pour négocier le texte final de la Convention sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales³⁵. Le projet de texte qui a été débattu lors de cette conférence avait été préparé par la Commission du droit international qui recommandait la tenue d'une conférence « afin de s'accorder sur une convention³⁶ ».
32. Malgré certains points de désaccord entre les États, l'Assemblée générale a transmis à la Conférence, dans une annexe jointe à la résolution, une liste d'articles faisant consensus pour lesquels un examen de fond était jugé nécessaire. Tous les autres articles devaient être réexaminés et adaptés de manière « substantielle »³⁷. Tous les articles de fond ont finalement

Property, Analytical Guide to the Work of the International Law Commission, INT'L L. COMM'N, https://legal.un.org/ilc/guide/4_1.shtml.

³² Résolution de l'Assemblée générale 47/414, Doc. ONU A/RES/47/414 (25 novembre 1992).

³³ Sixième Commission des Nations Unies, Rapport du Groupe de travail, Doc. ONU A/C.6/48/L.4 (11 novembre 1993).

³⁴ Résolution de l'Assemblée générale 59/38, Doc. ONU A/RES/59/38 (2 décembre 2004) ; *Voir aussi* David P. Stewart, *The UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*, 99 AM. J. INT'L L. 194 (2005).

³⁵ Neri Sybesma-Knol, *The New Law of Treaties: The Codification of the Law of Treaties Concluded Between States and International Organizations or Between Two or More International Organizations*, 15 GA. J. INT'L & COMP. L. 425, 448-52 (1985) ; *Voir aussi* Résolution de l'Assemblée générale 38/139, Doc. ONU A/RES/38/139 (19 décembre 1983).

³⁶ Rapport de la Commission du droit international sur ses travaux lors de sa trente-quatrième session, para. 57, 2 Y.B. INT'L L. COMM'N 1, Doc. ONU A/CN.4/SER.A/1982/Add.1 (Partie 2).

³⁷ Résolution de l'Assemblée générale 40/76, Doc. ONU A/RES/40/76 (11 décembre 1985) ; *Voir aussi* Karl Zemanek, *Vienna Convention on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations*, U.N. AUDIOVISUAL LIBR. OF INT'L L., [https://legal.un.org/avl/ha/vcltsio/vcltsio.html#:~:text=On%2020%20March%201986%2C%20the,the%20Conferen ce%20\(A%2FCONF](https://legal.un.org/avl/ha/vcltsio/vcltsio.html#:~:text=On%2020%20March%201986%2C%20the,the%20Conferen ce%20(A%2FCONF).

été adoptés sans vote par la Conférence. Puis, la clause de règlement des différends, les clauses finales et la convention dans son ensemble ont donné lieu à un vote³⁸.

33. L'Autriche a déjà proposé d'accueillir une conférence internationale de plénipotentiaires pour négocier un nouveau traité mondial sur les crimes contre l'humanité, en se fondant sur le Projet d'articles de la CDI pour l'élaboration et l'adoption du traité. La Sixième Commission pourrait opter pour cette voie pour faire avancer le projet, en procédant à un vote, si nécessaire, conformément à des processus antérieurs de codification et à la recommandation de la Commission du droit international.

2. Peser les inconvénients et les avantages du consensus par rapport au vote

34. Chacune des trois options procédurales présentées ci-dessus pourrait être choisies soit par le biais de l'adoption d'une résolution faisant consensus, soit par un vote. Comme indiqué ci-dessus, lors de la 76^e session de la Sixième Commission, 76 États et entités sur 90 intervenants se sont clairement prononcés en faveur de la création d'un comité ad hoc ou d'une autre entité (tel qu'un groupe de travail), doté d'un mandat clair et assorti d'un calendrier bien défini, afin de poursuivre l'examen du Projet d'articles de la CDI. Quatre autres États ont adopté une position neutre³⁹. Jusqu'à présent, toutes ces options ont été bloquées en vertu de la tradition du consensus.
35. Cependant, comme indiqué ci-dessous, non seulement le vote est la règle par défaut qui régit les travaux de l'Assemblée générale, mais la Sixième Commission a également procédé à des votes dans le passé. Cela suggère une voie à suivre pour les États partisans du traité s'ils souhaitent faire avancer le Projet d'articles de la CDI.

(a) Le vote est la règle par défaut principale au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies

36. La pratique de la Sixième Commission consistant à adopter les résolutions par consensus s'apparente davantage à une *tradition* qu'à une règle. L'Assemblée générale a envisagé et rejeté l'intégration de la prise de décisions par consensus dans son règlement intérieur⁴⁰. Des

³⁸ Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations, Vienna, 18 February – 21 March 1986, *Doc. ONU A/CONF.129/16, Sales No. 94.V.5.*

³⁹ *Voir supra* note 18 et le texte connexe.

⁴⁰ La seule référence à une prise de décisions par consensus figure dans une annexe au règlement intérieur qui contient les conclusions du Comité spécial pour la rationalisation des procédures et de l'organisation de l'Assemblée générale. Le Comité spécial a souligné qu'il était souhaitable d'adopter les décisions et résolutions par consensus lorsque cela « contribue à un règlement efficace et durable des différends et, partant, à un renforcement de l'autorité de l'Organisation ». Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, Doc. ONU A/520/Rev.19, Annexe IV, para. 104 (2021) ; *Voir aussi* Robbie Sabel, *Consensus*, in *PROCEDURE AT INTERNATIONAL CONFERENCES: A STUDY OF THE RULES OF PROCEDURE AT THE UN AND AT INTER-GOVERNMENTAL CONFERENCES* 343-345 (2e édition 2006) (qui signalé une résistance croissante à la

décisions sont ainsi régulièrement prises par vote au sein d'autres grandes commissions de l'Assemblée générale⁴¹ et en séance plénière de l'Assemblée générale ; cela a également été le cas lors de l'adoption de certains traités majeurs, notamment la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

37. La Cinquième Commission est la seule grande commission habilitée par l'Assemblée générale à s'efforcer de parvenir à des décisions par consensus. La résolution 41/213 souligne qu'il est « souhaitable » que la Cinquième Commission fasse « tous les efforts possibles pour parvenir à un accord aussi large que possible⁴² ». Cependant, si « tout a été mis en œuvre pour parvenir à un consensus⁴³ », un vote peut s'avérer nécessaire afin de faire avancer les travaux de la Commission. Par exemple, en 2020, la Cinquième Commission a procédé à un vote pour adopter le budget des Nations Unies (le vote avait été demandé par les États-Unis, qui avaient été mis en minorité) et le budget a été adopté par 151 voix contre 2. Au cours de la même session, la Fédération de Russie s'est opposée à l'inclusion du Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie dans le budget ordinaire de 2021 et a proposé un amendement au budget alloué aux Affaires juridiques afin de supprimer toute référence à des crimes potentiels commis en Syrie. La Suisse a appelé à un vote sur cette proposition d'amendement, qui a ensuite été rejetée à l'issue d'un vote enregistré (92 voix contre, 21 pour et 45 abstentions)⁴⁴.

proposition d'inclure la prise de décision par consensus dans le règlement intérieur de la part des États en développement, qui dénonçaient une « tentative de créer un veto de facto »).

⁴¹ Secrétariat des Nations Unies, *Note historique et analytique sur les pratiques et méthodes de travail des grandes commissions, Cinquante-huitième session, Point 55 de l'ordre du jour Revitalisation des travaux de l'Assemblée générale*, Doc. ONU A/58/CRP.5 (10 mars 2004) [ci-après, *Note du Secrétariat sur les pratiques et méthodes de travail*].

⁴² Un consensus s'est dégagé au sein de la Cinquième Commission, à la suite de la recommandation du « Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies » ; ce groupe avait été créé en réponse aux critiques émises sur la procédure employée par les Nations unies en matière de budgétisation et de comptabilité au milieu des années 1980. Bien que le Groupe ne soit pas parvenu à un consensus sur la rationalisation du processus budgétaire, il a soumis des propositions à l'Assemblée générale des Nations Unies et celle-ci a adopté ces propositions par le biais de la Résolution 41/213. Voir Vikram Sura, *The Process of Informals*, U.N. Chronicle 59 (mars 2002) (« Un élément clé de cette résolution précise que la Cinquième Commission doit parvenir à “ un accord aussi large que possible ” lors de l'adoption du budget »). Résolution de l'Assemblée générale 41/213, Documents officiels des Nations Unies, 41^e session., Supp. No. 53, Doc. ONU A/RES/41/213 (19 décembre 1986).

⁴³ Voir *Questions administratives et budgétaires (Cinquième Commission) : Foire aux questions*, Nations Unies, <https://www.un.org/fr/ga/fifth/index.shtml>.

⁴⁴ *By 151 Votes in Favour to 2 Against, with 1 Abstention, Fifth Committee Approves \$3.21 Billion Budget for 2021, Concluding Main Part of Seventy-Fifth Session*, 30 décembre 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/gaab4362.doc.htm>.

38. L'Assemblée générale n'a habilité aucune des autres grandes commissions, y compris la Sixième Commission, à adopter des décisions « de préférence par un consensus ».
39. Si la recherche de prise de décisions par « accord général », « consensus » ou « sans vote » reflète une pratique établie de l'Assemblée générale et de ses grandes commissions pour favoriser le plus d'adhésion possible⁴⁵, le recours au vote constitue une pratique courante si le consensus s'avère impossible à atteindre.
40. Au sein de la Première Commission, « la pratique veut que certains projets de résolution soient adoptés par consensus, tandis que d'autres sont traditionnellement mis aux voix⁴⁶ ». En 2021, une série de questions a donné lieu à des votes, notamment la « Déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix⁴⁷ », « l'Assistance aux États pour l'arrêt de la circulation illicite et la collecte des armes légères et de petit calibre⁴⁸ », ou celle visant à garantir le « Non-déploiement d'armes dans l'espace en premier⁴⁹ ». Ainsi, la base de données des résolutions et décisions de la Première Commission, qui répertorie les divers points à l'ordre du jour ainsi que les rapports de la Première Commission, les principaux partisans du texte examiné et les mesures prises par la Première Commission et l'Assemblée générale⁵⁰, indique que le vote est la pratique habituelle au sein de cette Commission ainsi qu'au sein de l'Assemblée générale lorsque celle-ci examine les résolutions soumises par la Première Commission.
41. De même, et à titre d'exemple, les procès-verbaux de la Troisième Commission (Questions sociales, humanitaires et culturelles) lors de la 73^e session⁵¹ indiquent que toutes les questions

⁴⁵ Arnold Pronto, *Consideration at the United Nations of an International Prohibition on the Cloning of Human Beings*, 20 LEIDEN J. INT'L L. 239, 250 (2007). En effet, bien que les déclarations des Nations Unies soient souvent adoptées par consensus, elles peuvent également faire l'objet d'un vote. *Voir, p.e.*, Résolution de l'Assemblée générale 217 (III) A, Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948) (adoptée par 48 voix contre zéro et 8 abstentions) ; Résolution de l'Assemblée générale 1803 (XVII) (14 décembre 1962) (adoptée par 87 voix contre 2) ; Résolution de l'Assemblée générale 3171 (XVIII) (17 décembre 1973) (adoptée par 108 voix contre 1, et 16 abstentions) ; le paragraphe 3 a été adopté à l'issue d'un vote distinct par 86 voix contre 11, et 28 abstentions). Résolution de l'Assemblée générale 41/213, U.N. GAOR, 41^e session., Supp. No. 53, Doc. ONU A/RES/41/213 (19 décembre 1986).

⁴⁶ *Note du Secrétariat sur les pratiques et méthodes de travail*, *supra* note 41, para. 17.

⁴⁷ *Voting records of the First Committee, 17th Plenary meeting*, UNGA 76^e Sess., https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-for_a/1com/1com21/votes/L22.pdf (résultats du vote 135 oui, 3 non, 46 abstentions).

⁴⁸ *First Committee List of Draft Proposals for the 76th Session (à la date du 4 novembre 2021)*, ONU, https://www.un.org/en/ga/first/76/pdf/FC_List_draft_proposals_76_Voting_Results.pdf (consulté le 20 mai 2022) (résultats du vote 150 oui, zéro non, 19 abstentions).

⁴⁹ *Id.* (résultats du vote 124 oui, 35 non, 22 abstentions).

⁵⁰ UN Office for Disarmament Affairs, *First Committee Resolutions and Decisions Database*, <https://www.un.org/disarmament/meetings-2/first-committee-resolutions-and-decisions-database/>.

⁵¹ *Voting records of the Third Committee (Social, Humanitarian & Cultural Issues)*, UNGA 73rd Sess., <https://www.un.org/en/ga/third/73/votingsheets.shtml>.

examinées – qu’il s’agisse de décisions relatives à l’ajournement des débats⁵², ou de la promotion de la paix en tant qu’exigence vitale pour la pleine jouissance de tous les droits de l’homme⁵³ – ont donné lieu à un vote.

42. Il peut être pertinent d’examiner la pratique de la Troisième Commission, car celle-ci a été chargée de la préparation de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture) et de la Convention internationale sur l’élimination et la répression du crime d’apartheid (Convention contre l’apartheid⁵⁴), comme indiqué ci-dessous ; ainsi, confier l’examen d’un projet de traité sur les crimes contre l’humanité à la Troisième Commission pourrait constituer la meilleure solution si le processus demeure bloqué au sein de la Sixième Commission. La Convention contre la torture a été adoptée sans vote tandis que la Convention sur l’apartheid a été mise aux voix (à l’Assemblée générale) et a été adoptée par 91 voix contre 4, et 26 abstentions⁵⁵.
43. Tout récemment, le 17 mars 2022, la 5^e Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés a adopté sans objection une règle intitulée « Consensus » ; cependant, celle-ci prévoit également une procédure de vote :
1. La Conférence fait tout pour que ses décisions de fond soient prises par consensus.
 2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1, une proposition soumise à la Conférence est mise aux voix si le (la) représentant(e) de tout État participant à la Conférence le demande⁵⁶.

⁵² *Id.* (résultats du vote 67 oui, 56 non, 11 abstentions).

⁵³ *Id.* (résultats du vote 134 oui, 53 non, 2 abstentions).

⁵⁴ *Procedural History, Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, U.N. AUDIOVISUAL LIBR. INT’L L., <https://legal.un.org/avl/ha/catctdp/catctdp.html#:~:text=The%20Convention%20against%20Torture%20and,been%20ratified%20by%2020%20States> ; *Procedural History, Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid*, U.N. AUDIOVISUAL LIBR. INT’L L., <https://legal.un.org/avl/ha/cspca/cspca.html#:~:text=The%20Apartheid%20Convention%20was%20adopted,been%20ratified%20by%20107%20States>.

⁵⁵ *Procedural History, Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid*, U.N. AUDIOVISUAL LIBR. INT’L L. ; Résolution de l’Assemblée générale 3068 (XXVIII) (30 novembre 1973).

⁵⁶ Cinquième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, New York, U.S.A., 17 mars 2022 ; Doha, Qatar, 5-9 mars, 2023, *Règlement intérieur provisoire*, para. 33, Doc. ONU A/CONF.219/2022/2 (3 mars 2022).

(b) La Sixième Commission a procédé à des votes dans le passé

44. Malgré une préférence déclarée pour le consensus, il est arrivé à la Sixième Commission de soumettre des résolutions au vote lorsque le consensus s'est avéré impossible. D'après un rapport du Secrétariat publié en 2004, la Sixième Commission a adopté des projets de résolutions et de décisions par un vote dans des « cas rares et exceptionnels », « après avoir exploré toutes les autres possibilités de parvenir à un compromis⁵⁷ ».
45. Aux exemples déjà mentionnés s'ajoute le cas plus récent de l'adoption, en 2005, de la Déclaration des Nations Unies sur le clonage des êtres humains⁵⁸.
46. Contrairement au projet de traité sur les crimes contre l'humanité, élaboré par la CDI, la Déclaration des Nations Unies sur le clonage des êtres humains est issue d'une initiative de la France et de l'Allemagne qui ont proposé l'adoption d'un traité en la matière dans le cadre de la Sixième Commission⁵⁹. Cette initiative a suscité un soutien important au départ⁶⁰, et un Comité spécial a été créé pour faire avancer le projet. Des divergences de vues ont cependant émergé presque immédiatement au sein du Comité spécial⁶¹, ce qui a entraîné le dépôt de deux projets de résolutions concurrents dont l'examen était en instance devant la Sixième Commission en 2003. Finalement, les deux projets ont été bloqués par une « motion de non-action », soumise par l'Iran afin d'ajourner le débat jusqu'à la 60^e session de l'Assemblée générale en 2005. La motion de « non-action » a été adoptée par un vote de 80 pour, 19 contre et 15 abstentions.
47. Au fil du temps, le soutien pour le projet de traité initialement proposé par la France et l'Allemagne s'est étiolé⁶², et le dernier jour des négociations de la 59^e session de l'Assemblée générale en 2004, la délégation italienne a présenté une nouvelle proposition pour l'adoption d'une *déclaration* contre le clonage, plutôt qu'un traité⁶³. Cette proposition a été reprise par un groupe de travail qui a soumis plusieurs questions substantielles aux voix et une version révisée du projet de déclaration a finalement été adoptée par la Sixième Commission « à l'issue

⁵⁷ Note du Secrétariat sur les pratiques et méthodes de travail, *supra* note 41, para. 75.

⁵⁸ Rapport de la Sixième Commission, 59^e session, Doc. ONU A/59/516/Add.1 (24 février 2005).

⁵⁹ Voir Pronto, *supra* note 45, page 240.

⁶⁰ 48 États se sont joints à la proposition franco-allemande. Rapport de la Sixième Commission, 56^e session, Doc. ONU A/56/599 (2001)

⁶¹ Pronto, *supra* note 45, page 242. Voir plus généralement Mahnouch H. Arsanjani, *Negotiating the UN Declaration on Human Cloning*, 100 AM. J. INT'L L. 164, 165 (2006).

⁶² Pronto, *supra* note 45, page 246 (« Pour certains, l'absence de résultat à la Sixième Commission était de plus en plus préférable à la négociation d'un traité global dont l'issue était imprévisible. »)

⁶³ *Ibid*, page 175.

d'un vote enregistré (...) par 71 voix contre 35, avec 43 abstentions⁶⁴ ». Le 8 mars 2005, l'Assemblée générale a examiné la résolution et la recommandation de la Sixième Commission et a adopté la Déclaration des Nations Unies sur le clonage des êtres humains à l'issue d'un vote enregistré (84 voix pour, 34 contre et 37 abstentions)⁶⁵.

48. Cet exemple montre que des textes *peuvent faire l'objet d'un vote – et ont effectivement donné lieu à un vote* – au sein de la Sixième Commission. Ce cas indique également l'utilité d'établir des comités et des groupes de travail chargés d'examiner certaines questions sensibles ou techniques entre les sessions de la Commission.

(c) Le moment est-il opportun pour passer outre la tradition du consensus afin de faire avancer le Projet d'articles sur les crimes contre l'humanité ?

49. Au cours de la 76^e session de l'Assemblée générale, un grand nombre d'États ont exprimé leur frustration par rapport au fait que le consensus était utilisé pour bloquer la poursuite des débats et l'examen en substance d'un traité sur les crimes contre l'humanité⁶⁶. Les États-Unis ont pris note de la « longue tradition de prise de décision par consensus », mais ont souligné que pour que cette pratique atteigne l'objectif escompté, elle doit être sous-tendue par la volonté réelle de négocier de bonne foi et qu'elle ne devrait pas être interprétée comme une règle « absolue⁶⁷ ».

50. Le Mexique a adopté la position la plus ferme pour dénoncer la pratique du consensus en soulignant que cette pratique « n'est ni définie ni consacrée dans le Règlement intérieur » et en affirmant que « l'Assemblée générale ne peut pas et ne doit pas se laisser prendre en otage par ses propres pratiques ou les utiliser comme un prétexte à l'inaction⁶⁸ ».

⁶⁴ Rapport de la Sixième Commission, 59^e session, paras 14 et 17, Doc. ONU A/59/516/Add.1 (24 février 2005).

⁶⁵ Voir Résolution de l'Assemblée générale 59/280, Doc. ONU A/RES/59/280 (23 mars 2005).

⁶⁶ La Slovénie a fait une déclaration au nom de l'Union européenne et de ses États membres ainsi que de l'Albanie, de l'Argentine, du Canada, du Chili, du Costa Rica, de l'Équateur, de la Géorgie, du Guatemala, du Honduras, de l'Islande, de la Jordanie, du Liban, du Liechtenstein, du Monténégro, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, du Paraguay, du Pérou, de la République de Corée, de la République de Moldova, de la Suisse et de l'Ukraine Voir, p.e. UN Web TV, *Sixth Committee, 29th meeting - General Assembly, 76th session*, à 46:35 (18 novembre 2021), <https://media.un.org/en/asset/k1e/k1ern5xeuj>.

⁶⁷ Explanation of the United States' Position on Item 83 : "Crimes against Humanity." Sixth Committee of the 76th UN General Assembly, Permanent Mission of United States to the United Nations (Nov. 18, 2021), <https://usun.usmission.gov/statement-at-the-76th-general-assembly-sixth-committee-agenda-item-83-crimes-against-humanity/>.

⁶⁸ Explication de la position du Mexique sur le point 83 : « Crimes contre l'humanité ». Sixième Commission de la 76^e Assemblée générale des Nations Unies, Mission permanente du Mexique auprès des Nations Unies (18 nov. 2021), (traduction non officielle) <http://statements.unmeetings.org/media2/7654926/mexico.pdf>.

51. Certains États ont fait valoir que la Sixième Commission est dotée d'un mandat spécifique car elle est chargée d'établir des normes juridiques ; cependant, cet argument ne semble pas devoir s'appliquer aux *procédures* à utiliser pour traiter une question⁶⁹. L'argument selon lequel la Sixième Commission devrait fonctionner par consensus afin que l'Assemblée générale puisse s'exprimer d'une seule voix sur le contenu du droit international coutumier ne saurait s'appliquer aux débats sur la pertinence, en tant que telle, d'un traité. En outre, en ce qui concerne les questions substantielles, les traités doivent être examinés par les États non seulement au niveau international mais également au sein de leurs systèmes parlementaires nationaux respectifs, car ces textes leur imposent des obligations spécifiques. Ainsi, l'argument selon lequel la Sixième Commission devrait fonctionner exclusivement par consensus parce qu'elle « crée le droit » est dénué de fondement.
52. En outre, comme l'a noté le Secrétariat dans sa Note de 2004 sur les pratiques et méthodes de travail, un consensus peut s'avérer utile et effectivement nécessaire sur certaines questions. Cependant, dans d'autres cas, « il peut occasionner une perte de temps et conduire à des décisions qui présentent peu d'intérêt⁷⁰ ».
53. Par ailleurs, la pratique du consensus au sein de la Sixième Commission n'est pas une garantie en soi de l'adoption ultérieure d'un traité. La Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles, évoquée ci-dessus, qui a été adoptée par consensus à la Sixième Commission et sans vote à l'Assemblée générale, n'est toujours pas entrée en vigueur.
54. L'égalité souveraine entre les États constitue l'un des autres principes fondamentaux des Nations Unies. L'article 18 de la Charte des Nations Unies stipule que : « Chaque membre... dispose d'une voix ». Certes les États disposent du droit souverain de s'opposer à une question à l'ordre du jour ; cependant, si cela empêche d'autres États d'exprimer leur soutien à cette question, cela porte atteinte à leur droit souverain de faire entendre leur voix sur ce point – en particulier lorsque des années de négociations approfondies consacrées à cette question n'aboutissent à aucun résultat tangible.
55. Enfin, l'Assemblée générale a souligné la nécessité du développement progressif du droit international et sa codification « pour en faire un moyen plus efficace d'atteindre les buts et d'appliquer les principes » de la Charte des Nations Unies et pour donner « une importance accrue » au droit international⁷¹. Elle a également souligné que le mandat de la Sixième Commission était d'examiner « les questions juridiques et d'élaboration des textes⁷² » afin de

⁶⁹ Au sein du Conseil de sécurité, les questions de procédure ne peuvent pas faire l'objet d'un veto. Voir p.e. la Charte des Nations Unies, article 27(2)-(3).

⁷⁰ Note du Secrétariat sur les pratiques et méthodes de *travail*, *supra* note 41, para. 97.

⁷¹ Résolution de l'Assemblée générale 37/111, *Rapport de la Commission du droit international*, préambule, alinéa 2, Doc. ONU A/RES/37/111 (16 décembre 1982).

⁷² *Ibid.* préambule, alinéa 3.

favoriser le développement du droit international et les objectifs des Nations Unies. Si la pratique de la Sixième Commission aboutit à ce que des préoccupations d'ordre politique bloquent toute discussion sur le Projet d'articles de la CDI sur les crimes contre l'humanité et empêchent l'examen des questions juridiques contenues dans le texte, cela porte atteinte à son mandat et peut même saper sa raison d'être.

B. Option 2 : Inscrire le Projet d'articles à l'ordre du jour de la Troisième Commission ou d'une séance plénière de l'AGNU

56. Chaque année, le Bureau de l'Assemblée générale des Nations Unies décide si les points à l'ordre du jour vont être examinés par une grande commission ou en plénière⁷³. L'Assemblée générale a adopté la position selon laquelle les questions substantielles devraient normalement être débattues initialement au sein d'une grande commission « à moins que les circonstances n'exigent » un examen en séance plénière ou par un comité spécial⁷⁴. Il n'existe toutefois aucune règle interdisant de transférer des points de l'ordre du jour d'une grande commission à une autre ou d'une grande commission à une séance plénière, et cette décision peut d'autant plus se justifier lorsqu'un point a été examiné à plusieurs reprises au sein d'une même grande commission. La Convention relative aux droits des personnes handicapées, par exemple, a été adoptée directement en séance plénière sur la base d'un texte préparé par un Comité ad hoc⁷⁵.
57. Le Bureau de l'Assemblée générale prend ses décisions par consensus lorsque cela est possible, mais il soumet les questions aux voix en cas de désaccord persistant. Une majorité simple est suffisante pour renvoyer un point de l'ordre du jour vers un autre forum de discussion. Dans le passé, l'examen de certaines questions a ainsi été réparti entre plusieurs

⁷³ *Voir; p.e.*, PERMANENT MISSION OF SWITZERLAND TO THE UNITED NATIONS, THE GA HANDBOOK: A PRACTICAL GUIDE TO THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY 38 (2d ed. 2017), https://www.eda.admin.ch/dam/mission-new-york/en/documents/UN_GA__Final.pdf.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Le *Rapport final du Comité spécial chargé d'élaborer une convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées* a été soumis à l'Assemblée générale qui a adopté la convention le 13 décembre 2006. Secrétaire général des Nations Unies, Rapport final du Comité spécial chargé d'élaborer une convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées, Doc. ONU A/61/611 (6 décembre 2006) ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, Résolution de l'Assemblée générale 61/106, Doc. ONU A/Res/61/106, (24 janvier 2007), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No6/500/80/PDF/No650080.pdf?OpenElement>.

grandes commissions⁷⁶, transféré d'une grande commission à une autre⁷⁷, ou confié à un comité spécifique sur recommandation du Bureau de l'Assemblée générale⁷⁸.

58. L'Assemblée générale a décidé, en décembre 2021, que l'ordre du jour provisoire de la 77^e session comporterait un point intitulé « Crimes contre l'humanité ». Le Secrétaire général va donc proposer au Bureau de l'Assemblée générale que ce point a) soit inscrit à l'ordre du jour adopté par l'Assemblée générale pour sa 77^e session ; et b) qu'il soit attribué à la Sixième Commission. Un État partisan du traité au sein du Bureau de l'Assemblée générale peut proposer que le Bureau recommande plutôt que cette question soit examinée en séance plénière - ou au sein d'une autre commission, telle que la Troisième Commission - en invoquant des raisons impérieuses qui pourraient être précisées dans les prochains mois. Cette proposition ne pourra aboutir qu'à la condition qu'il y ait un nombre suffisant d'États partisans du traité au sein du Bureau de l'Assemblée générale, afin que celui-ci puisse décider de renvoyer le point de l'ordre du jour concernant les crimes contre l'humanité en séance plénière ou à la Troisième Commission. Le soutien des futurs présidents des Troisième et Sixième Commissions sera probablement essentiel pour assurer la viabilité de cette option.

C. Option 3 : Utiliser des processus parallèles aux Nations Unies pour faire avancer le Traité sur les crimes contre l'humanité

59. La mobilisation de la société civile et des États en faveur d'un processus externe ou parallèle à l'Assemblée générale des Nations Unies pourrait être une troisième option pour faire avancer le traité sur les crimes contre l'humanité. Il existe plusieurs exemples de ces deux cas de figure dans la pratique récente.

1. Le modèle « autonome »

60. L'option « autonome » a été choisie par les partisans d'un nouveau projet de traité sur l'entraide judiciaire interétatique pour les crimes internationaux les plus graves. Connu sous le nom d'« Initiative MLA », ce projet, qui a été lancé en 2011⁷⁹, a abouti à une série de consultations et

⁷⁶ L'Assemblée générale a attribué un point de l'ordre du jour aux Cinquième et Sixième Commissions. *Voir Summary of Work, Administration of Justice at the United Nations (Agenda Item 152), Sixth Committee (Legal) – 75th Session*, U.N., https://www.un.org/en/ga/sixth/75/admin_of_justice.shtml.

⁷⁷ Un point à l'ordre du jour a été transféré de la Quatrième à la Sixième Commission. *Voir Summary of Work, Criminal Accountability of United Nations Officials and Experts on Mission (Agenda Item 76), Sixth Committee (Legal) – 74th Session*, U.N., https://www.un.org/en/ga/sixth/74/criminal_accountability.shtml.

⁷⁸ Un point à l'ordre du jour a été attribué à la Sixième Commission. *Voir Summary of Work, The Rule of Law at the National and International Levels (Agenda Item 82), Sixth Committee (Legal) – 69th Session*, U.N., https://www.un.org/en/ga/sixth/69/rule_of_law.shtml.

⁷⁹ L'Argentine, la Belgique, la Mongolie, les Pays-Bas, le Sénégal et la Slovénie ont proposé l'*Initiative MLA*, RÉPUBLIQUE DE SLOVÉNIE (8 juin 2021), <https://www.gov.si/en/registries/projects/mla-initiative/>.

à un projet de texte de traité sur l'entraide judiciaire. Après l'échec des premières tentatives pour faire avancer le projet au sein du système des Nations Unies à Vienne, l'initiative MLA a été relancée en 2017 en tant que processus autonome, en dehors des Nations Unies⁸⁰. Cette initiative a été pilotée par une direction élargie composée d'un « groupe central de six États » - Argentine, Belgique, Mongolie, Pays-Bas, Sénégal et Slovénie. La participation aux négociations menées dans ce cadre est limitée aux États soutenant l'initiative⁸¹.

61. À la date de juin 2021, 76 États soutenaient l'initiative MLA ; les États peuvent y adhérer en signant une note verbale officielle et en l'adressant à l'un des membres du groupe pilotant l'initiative⁸². Le processus a été lent car différents modèles de traité ont été proposés⁸³, et la tenue d'une éventuelle conférence sur le traité semble devoir être reportée jusqu'à au moins 2023 en raison de la pandémie. La dernière série de consultations a eu lieu les 1^{er} et 2 juin 2022 et s'est focalisée sur la portée que devrait avoir le projet de texte⁸⁴.
62. Contrairement à d'autres grands traités multilatéraux, dont l'entrée en vigueur requiert généralement la ratification de 20 États parties ou plus, le traité d'entraide judiciaire entrera en vigueur après deux ratifications seulement, conformément à l'article 67(1) du projet actuel (2021).
63. L'exemple de l'initiative MLA ne suggère pas a priori qu'il soit souhaitable de poursuivre un processus purement « autonome » en dehors du système des Nations Unies pour adopter un nouveau traité mondial sur les crimes contre l'humanité. Comme le soulignent les travaux de la Commission du droit international ainsi que l'engagement dont bénéficie ce projet de la part de nombreux États, le traité sur les crimes contre l'humanité est destiné à avoir une portée universelle et ne devrait entrer en vigueur qu'après un nombre significatif de ratifications.

2. Processus parallèles aux Nations Unis réintroduits dans le système des Nations Unies

64. S'il s'avère nécessaire de faire progresser le projet en dehors du système des Nations Unies en raison des blocages au sein de la Sixième Commission, il existe des exemples de négociations de traités qui ont abouti en étant élaborées à la fois « en dehors / au sein » des Nations Unies. Le présent mémorandum en évoque brièvement deux : la Convention contre la torture de 1984 et la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *MLA Initiative*, CENTRUM VOOR INTERNATIONAAL RECHT, <https://www.centruminternationaalrecht.nl/mla-initiative>.

⁸² *Ibid.*

⁸³ La Suisse a, par exemple, présenté un projet de texte différent lors des négociations.

⁸⁴ *Virtual Informal Consultation – MLA Initiative*, MINISTRY OF JUST. & SEC., <https://mlainitiative.minjenv-events.nl/>.

transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (la Convention d'Ottawa sur les mines terrestres antipersonnel).

(a) La Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

65. L'impulsion pour la Convention contre la torture est venue de deux États, la Suède et les Pays-Bas, qui avaient joué un rôle de premier plan dans la rédaction de la Déclaration des Nations Unies sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée par l'Assemblée générale en 1975⁸⁵. Ces deux États ont continué à promouvoir cette question au cours des années suivantes. La Suède a déposé une proposition et a finalement soumis un projet de texte de convention pour qu'il soit examiné par la Commission des droits de l'homme à Genève⁸⁶.
66. Le texte élaboré à Genève a ensuite été transmis à la Troisième Commission⁸⁷. Les divergences de vues entre les délégations sur de nombreuses dispositions ont été résolues grâce à des consultations intensives et des négociations informelles pilotées par les Pays-Bas. Ces échanges ont entraîné un certain nombre de modifications et ont permis à la Troisième Commission d'adopter le texte sans vote. L'Assemblée générale en a fait de même, en adoptant le traité le 10 décembre 1984, également sans vote⁸⁸, et le traité est entré en vigueur après sa 20^e ratification en 1987⁸⁹.

(b) La Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction

67. La Convention d'Ottawa sur les mines terrestres est un traité de désarmement et ne constitue donc pas, en tant que tel, une parfaite analogie avec un traité sur les crimes contre l'humanité. Toutefois, le processus qui a abouti à son adoption illustre le potentiel de choisir un processus en dehors des Nations Unies afin de sortir des impasses du système onusien. Cette initiative faisait suite aux tentatives infructueuses d'États visant à modifier la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être

⁸⁵ Résolution de l'Assemblée générale 3452 (XXX), Doc. ONU A/RES/3452(XXX) (9 décembre 1975) ; Peter R. Baehr, *The General Assembly: Negotiation the Convention on Torture*, in *THE UNITED NATIONS IN THE WORLD POLITICAL ECONOMY: ESSAYS IN HONOR OF LEON GORDENKER* 36, 37 (David P. Forsythe dir., 1989).

⁸⁶ Bien que les Pays-Bas n'aient pas été initialement favorables au texte du projet de traité suédois, le gouvernement néerlandais s'est finalement rallié à ce texte. Baehr, *supra* note 85, pages 41-42.

⁸⁷ *Ibid*, page 39.

⁸⁸ Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Résolution de l'Assemblée générale 39/46, Doc. ONU A/RES/39/46 (10 décembre 1984), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/462/73/IMG/NRO46273.pdf?OpenElement>.

⁸⁹ Baehr, *supra* note 85, page 49, note 15.

considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, afin d'y inclure une interdiction des mines terrestres antipersonnel⁹⁰. Cela a conduit les États champions, soutenus par une vaste campagne d'OSC, à engager des négociations « en dehors » des Nations Unies⁹¹.

68. En octobre 1996, le Canada a accueilli une conférence stratégique internationale « Vers une interdiction mondiale des mines antipersonnel », au cours de laquelle 50 États participants ont convenu de conclure dès que possible un accord international juridiquement contraignant pour interdire les mines antipersonnel⁹². À la suite de conférences de négociation qui se sont tenues à Bruxelles et à Oslo (et des réunions préparatoires à ces conférences en Autriche et en Allemagne), les États partisans du projet ont conclu le texte final de la convention à Oslo. Le Canada a ensuite présenté le projet de texte à l'Assemblée générale au nom de 106 États membres, et celui-ci a ensuite été adopté par la Première Commission (Désarmement et sécurité internationale)⁹³. Sur recommandation de la Première Commission, l'Assemblée générale a adopté le texte par un vote de 142 voix contre zéro, avec 18 abstentions⁹⁴.

3. Conclusion

69. L'initiative MLA a été menée *en dehors* du système des Nations Unies, tandis que les négociations pour l'adoption de la Convention contre la torture et la Convention d'Ottawa sur les mines terrestres ont été menées *au sein* des Nations Unies en déployant des initiatives parallèles dans les grandes commissions chargées d'examiner ces projets de traités. Le processus de négociation d'un traité sur l'entraide judiciaire est toujours en cours ; il est donc

⁹⁰ Voir Stuart Casey-Maslen, *The context of the adoption of the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, U.N. AUDIOVISUAL LIBR. INT'L L., (18 septembre 1997), <https://legal.un.org/avl/ha/cpusptam/cpusptam.html>.

⁹¹ Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 1997, U.N. AUDIOVISUAL LIBR. INT'L L. 1 (2008), https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cpusptam/cpusptam_ph_e.pdf [ci-après Procedural History] ; Voir également Review Conference on the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, U.N. Doc. CCW/CONF.I/16 (1996), Final Report of the Conference (Part I) and Documents and Summary Records of the Conference (Part II).

⁹² *Procedural History*, supra note 91.

⁹³ Rapport de la Première Commission, Désarmement général et complet, Doc. ONU A/52/600 (21 novembre 1997) ; *Procedural History*, supra note 91. Voir également Communiqué de presse, Nations Unies, Text Urging Ratification of Anti-Personnel Mine Convention Introduced in First Committee, U.N. Press Release GA/DIS/3093 (6 novembre 1997).

⁹⁴ *Procedural History*, supra note 91, page 2, Documents officiels des Nations Unies, 52^e session., 67^e séance plénière, page 10, Doc. ONU A/52/PV.67 (9 décembre 1997) (l'Azerbaïdjan, la Chine, Cuba, l'Égypte, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, l'Inde, l'Iran (République islamique d'), Israël, le Kazakhstan, le Maroc, la Mongolie, le Myanmar, le Pakistan, la République arabe syrienne, la République de Corée, le Tadjikistan, la Turquie se sont abstenus).

difficile de tirer des conclusions tangibles de cette expérience. La Convention contre la torture et la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel ont été largement ratifiées par les États.

CONCLUSION

70. Le projet d'articles de la CDI sur les crimes contre l'humanité bénéficie d'un soutien important de la part d'États de toutes les régions du monde. Cependant, l'examen de la recommandation de la CDI, proposant que ce Projet d'articles soit utilisé comme base pour élaborer un nouveau traité sur les crimes contre l'humanité, a été bloqué par une minorité d'États, au nom de la tradition de consensus au sein de la Sixième Commission.
71. Or, le fléau des crimes contre l'humanité ne cesse de faire des victimes. Ces crimes affectent toutes les régions du monde, et la prévention et la répression de ces actes ont été entravées par l'absence d'un traité en la matière. Il est urgent d'agir car les atrocités se multiplient tandis que le terme de « génocide » est régulièrement invoqué par les décideurs politiques et les journalistes, en partie en raison de l'absence d'un traité sur les crimes contre l'humanité.
72. Comme le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition et le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide l'ont noté dans un rapport récent : « Contrairement au génocide et aux crimes de guerre, qui sont sanctionnés et interdits par le droit pénal international, les crimes contre l'humanité ne font l'objet d'aucune convention... La Commission du droit international élabore un projet de convention dont la mise au point définitive et l'adoption témoigneraient de la volonté des Nations Unies de prévenir les atrocités⁹⁵ ».
73. Le présent mémorandum propose trois options pour faire avancer l'examen du Projet d'articles dans le cadre de la Sixième Commission. Chacune d'elles pourrait aboutir sur la base d'un consensus.
74. S'il s'avère impossible de parvenir à un consensus, il pourrait être possible de procéder à un vote au sein de la Sixième Commission, conformément à la pratique antérieure de cette dernière, ainsi que des autres grandes commissions et en séance plénière. Le Projet d'articles pourrait être considéré comme un « cas spécial », justifiant un recours au vote en raison de son lien avec les droits de l'homme, le droit humanitaire, la paix et la sécurité.
75. De plus, contrairement à d'autres domaines du droit international dans lesquels les instruments de droit non contraignants peuvent se révéler efficaces et faire autorité,

⁹⁵ *Étude conjointe sur la contribution de la justice de transition à la prévention des violations flagrantes des droits de l'homme, des atteintes patentes à ces droits et des violations graves du droit international humanitaire, y compris du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, et à la prévention de leur répétition*, Conseil des droits de l'homme, para. 7, Doc. ONU A/HRC/37/65 (6 juin 2018).

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/170/59/PDF/G1817059.pdf?OpenElement>.

l'expérience a démontré - et le principe de légalité exige - que les conventions visant à réprimer des infractions pénales s'appuient sur des définitions des crimes et des modalités d'application clairement établies.

76. Le consensus en tant que pratique générale peut constituer un point de départ utile. Cependant, il ne garantit pas, en tant que tel, l'application effective d'un traité adopté et n'entraîne pas toujours de bonnes décisions, comme l'a noté le Secrétariat des Nations Unies.
77. L'Assemblée générale a souligné qu'il était souhaitable d'adopter des décisions et des résolutions par consensus lorsque cela « contribue à un règlement efficace et durable des différends et, partant, à un renforcement de l'autorité de l'Organisation ». Cependant, si le consensus affaiblit ou sape l'autorité des Nations Unies, il est préférable de recourir au vote.
78. La CDI et son mandat de codification ont été confiés à la Sixième Commission depuis 1947. Mais ce processus de codification, et la CDI elle-même, risquent de perdre de leur pertinence si le Projet d'articles sur les crimes contre l'humanité n'accède pas à la phase procédurale suivante, compte tenu du large soutien dont cette initiative bénéficie auprès des États. En procédant à un vote sur le Projet d'articles, la Sixième Commission peut protéger, défendre et préserver l'intégrité de la Commission du droit international et le rôle important qu'elle assume en matière de codification et de développement du droit international.
79. Enfin, s'il s'avère impossible d'agir dans le cadre de la Sixième Commission parce que les États ne sont pas disposés à renoncer à la pratique du consensus, il pourrait être possible, en fonction de la composition du Bureau de l'Assemblée générale des Nations Unies, de transférer le point à l'ordre du jour relatif aux crimes contre l'humanité à la Troisième Commission ou en séance plénière. La Troisième Commission procède régulièrement à des votes et examine particulièrement les questions humanitaires et relatives aux droits de l'homme. Elle a travaillé, dans le passé, sur des conventions connexes, telles que les conventions contre la torture et contre l'apartheid. La Convention contre la torture ainsi que le Traité d'Ottawa sur les mines terrestres antipersonnel, constituent de bons exemples de la manière dont une initiative initialement élaborée en dehors du système des Nations Unies a ensuite été intégrée à celui-ci.