



## Assemblée générale

Distr.  
LIMITÉE

A/CN.4/L.531  
22 juillet 1996

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

---

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL  
Quarante-huitième session  
Genève, 6 mai - 26 juillet 1996

### PROJET DE RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE-HUITIÈME SESSION

Rapporteur : M. Igor Lukashuk

#### CHAPITRE VII

#### AUTRES DECISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

##### A. Programme, procédures, méthodes de travail et documentation de la Commission

1. Conformément au paragraphe 9 de sa résolution 50/45 du 11 décembre 1995 <sup>1/</sup>, l'Assemblée générale avait prié la Commission d'examiner la question au titre du point 7 de son ordre du jour intitulé "Programme, procédures, méthodes de travail et documentation de la Commission", ce point devant être examiné par le Groupe de planification du Bureau élargi.
2. Le Groupe de planification a tenu six séances. Il était saisi de la section du résumé thématique des débats tenus à la Sixième Commission de

---

<sup>1/</sup> ...

l'Assemblée générale pendant sa cinquantième session, intitulée "Autres décisions et conclusions de la Commission" 2/. A sa deuxième séance, le Groupe de planification a entendu un exposé de M. Hans Corell, secrétaire général adjoint, conseiller juridique.

#### Programme et méthodes de travail

3. Le Groupe de planification a institué un Groupe de travail informel 3/ qui a examiné l'ensemble des questions en cause. Il a élaboré un projet sur le sujet, sur la base duquel le rapport du Groupe de planification a été établi.

4. De sa 2459ème à sa 2461ème séance, la Commission a examiné le rapport du Groupe de planification.

#### RESUME ET PRINCIPALES CONCLUSIONS

##### 5. La demande de l'Assemblée générale

En 1995, l'Assemblée générale a prié la Commission "d'examiner ses méthodes de travail afin de contribuer davantage encore au développement progressif et à la codification du droit international et d'inclure ses vues sur la question dans son rapport à l'Assemblée générale à sa cinquante et unième session". Elle a aussi souhaité que les gouvernements présentent des observations sur "le stade atteint par le processus de codification dans le système des Nations Unies".

Pour répondre à la demande de l'Assemblée, la deuxième partie du présent rapport passe en revue les procédures de la Commission et tente de repérer les changements qui pourraient les rendre plus utiles et plus rationnelles. Parmi ces changements, il en est quelques-uns que la Commission peut opérer elle-même; d'autres exigeront la coopération d'autres organes, et en particulier de la Sixième Commission.

On trouvera dans le résumé ci-après les principales conclusions et recommandations formulées dans le rapport.

##### 6. Conclusions et recommandations générales

###### Conclusions

Pour décider quelles sont les méthodes propres à mieux assurer le développement progressif et la codification du droit international, il faut se

---

2/ Document A/CN.4/472/Add.1, par. 175 à 190.

3/ Ce groupe était composé de M. J. Crawford (président), M. D. Bowett, M. K. Idris, M. A. Pellet et M. S. Rao.

faire une idée des possibilités de développement progressif et de codification qui s'offrent aujourd'hui, après les 50 ans ou presque de travaux que la Commission a à son actif. Sur cette question, le Groupe de planification est parvenu aux conclusions générales exposées ci-après. (Les numéros de paragraphes renvoient à la deuxième partie.)

a) La distinction entre codification et développement progressif est difficile, sinon impossible, à établir dans la pratique; la Commission est partie d'une idée composite de codification et de développement progressif. Les distinctions que son statut établit entre les deux processus se sont révélées impraticables, et elles pourraient être supprimées si le statut était révisé (par. 14 à 17).

b) Malgré les nombreux changements qui ont jalonné l'évolution du droit international et de l'organisation de la société internationale depuis 1949, un processus ordonné de codification et de développement progressif continue de présenter un intérêt important (par. 25 à 28).

c) Il y a un certain nombre de moyens de rendre les méthodes de travail de la Commission plus souples et plus rationnelles et de structurer et renforcer ses relations avec la Sixième Commission (par. 29 à 34).

#### Recommandations

Pour les raisons indiquées dans la deuxième partie, le Groupe de planification formule les recommandations qui suivent.

a) Il faudrait continuer, suivant la procédure établie par la Commission en 1992, à recenser les sujets pouvant faire l'objet de travaux futurs à recommander à l'Assemblée générale (par. 22 et 23).

b) Parallèlement, l'Assemblée générale et, par son intermédiaire, d'autres organismes des Nations Unies, devraient être encouragés à soumettre à la Commission des sujets se prêtant à la codification et au développement progressif du droit international (par. 23, 35 et 36).

c) La Commission devrait étendre la pratique qui consiste à recenser les questions précises sur lesquelles elle souhaite que la Sixième Commission lui fasse part de ses observations, si possible avant l'adoption des projets d'articles y afférents (par. 39).

d) Les questionnaires adressés aux gouvernements devraient être d'utilisation facile; en particulier, ils devraient donner des indications claires au sujet de l'objet et des raisons des demandes qui y sont formulées (par. 39).

e) Le rapport de la Commission devrait être plus bref et plus thématique et tenter par tous les moyens de mettre en relief et d'expliquer les problèmes clés pour permettre de structurer plus facilement les débats sur le Rapport à la Sixième Commission (par. 39).

f) Il devrait être demandé aux rapporteurs spéciaux de préciser la nature et l'envergure des travaux prévus pour la session suivante (par. 47). Leurs rapports devraient être disponibles suffisamment longtemps avant la session à laquelle ils doivent être examinés (par. 48).

g) Il devrait être demandé aux rapporteurs spéciaux de travailler avec un groupe de membres qui aurait un rôle consultatif; cette formule devrait aussi être étendue à la seconde lecture du projet sur la responsabilité des Etats (par. 49 à 53).

h) Les rapporteurs spéciaux devraient autant que possible accompagner leurs projets d'articles de projets de commentaires ou de notes et les réviser à la lumière des modifications apportées par le Comité de rédaction, afin que les commentaires soient disponibles au moment du débat en plénière (par. 54 à 58).

i) Il faudrait revoir le système des débats en plénière pour mieux les structurer et permettre au Président de récapituler à titre indicatif les conclusions qui en découlent, en s'appuyant au besoin sur les résultats d'un vote auquel il serait procédé à titre indicatif (par. 59 à 68).

j) Le système actuel de composition différente du Comité de rédaction selon le sujet étudié devrait être conservé (par. 72).

k) Il faudrait faire plus largement appel à des groupes de travail, tant pour essayer de régler tel ou tel désaccord que pour accélérer, lorsqu'il y a lieu, l'examen d'un sujet tout entier; dans ce dernier cas, le groupe de travail ferait normalement office de Comité de rédaction (par. 75 et 76).

l) La Commission devrait fixer ses objectifs, et faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale, au début de chaque quinquennat et revoir son programme de travail futur à la fin du quinquennat (par. 79).

m) La Commission devrait revenir à l'ancienne pratique d'une session de dix semaines avec la possibilité d'une prolongation de deux semaines en cas de nécessité, tout spécialement pour la dernière session d'un quinquennat (par. 84).

n) Il faudrait tenter en 1998 l'expérience d'une session en deux temps (par. 85 à 90).

o) La contribution du Secrétariat aux travaux de la Commission devrait être préservée et renforcée (par. 91 et 92).

p) Il faudrait conserver le Séminaire de droit international (par. 93).

q) Il faudrait stimuler davantage et développer les relations avec d'autres organismes comme les organismes juridiques régionaux (par. 97).

r) La Commission devrait chercher à nouer des liens avec d'autres organes spécialisés des Nations Unies exerçant des fonctions normatives dans leurs domaines respectifs et, en particulier, étudier la possibilité d'échanges d'information et même de travaux conjoints sur certains sujets (par. 98).

s) Il faudrait envisager de refondre et mettre à jour le statut de la Commission à l'occasion de son cinquantième anniversaire, en 1999 (par. 99 à 101).

## DEUXIEME PARTIE

### 1. Introduction

7. Le 11 décembre 1995, l'Assemblée générale a adopté la résolution 50/45, par laquelle, notamment, elle :

"9. Prie la Commission du droit international :

a) D'examiner ses méthodes de travail afin de contribuer davantage encore au développement progressif et à la codification du droit international et d'inclure ses vues sur la question dans son rapport à l'Assemblée générale à sa cinquante et unième session;

b) De continuer à veiller spécialement à indiquer dans son rapport annuel, pour chaque sujet, les points éventuels sur lesquels il serait particulièrement intéressant que les gouvernements expriment leurs vues, soit à la Sixième Commission, soit par écrit, afin de la guider utilement dans la poursuite de ses travaux;

10. Prie le Secrétaire général d'inviter les gouvernements à présenter des observations sur le stade atteint par le processus de codification dans le système des Nations Unies et de lui faire rapport sur la question à sa cinquante et unième session...".

8. La Commission n'a pas manqué de garder à l'étude, au fil des ans, la question de ses méthodes de travail, auxquelles elle a apporté un certain

nombre de changements 1/. Mais comme les paragraphes susmentionnés de la résolution le laissent entendre et comme le débat sur le rapport de la Commission auquel la Sixième Commission a procédé en 1995 le montre 2/, il se révèle nécessaire d'entreprendre une analyse plus approfondie du "stade atteint par le processus de codification dans le système des Nations Unies", ainsi que du rôle futur de la Commission dans ce processus. C'est dans cet esprit qu'aux termes du paragraphe 9 de sa résolution 50/45, l'Assemblée générale a invité la Commission à examiner ses méthodes de travail.

9. Le présent rapport a été établi par la Commission 3/, dans le cadre de l'examen permanent de ses méthodes de travail et de ses procédures engagé par la Commission et en réponse à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 9 de sa résolution 50/45. Il dresse un inventaire des modifications qui pourraient être apportées aux méthodes de travail de la Commission pour renforcer son utilité et son efficacité 4/. Comme il apparaîtra plus loin, certaines de ces modifications sont du ressort de la Commission; d'autres appellent une initiative ou la coopération d'autres organes, et en particulier la Sixième Commission elle-même.

10. Pour analyser les procédures suivies par la Commission, il faut tenir compte d'un certain nombre de réformes qu'elle a adoptées ces dernières

---

1/ Pour l'examen dans le passé des méthodes de travail, voir par exemple la discussion dont il est rendu compte dans Annuaire de la CDI, 1958, vol. II, p. 111 à 115, et qui s'est déroulée sur la base d'un rapport établi par M. Zourek (A/CN.4/108). Au cours de la présente mandature (1992-1996), la CDI a cherché à restructurer son rapport annuel (Annuaire de la CDI, 1992, vol. II (deuxième partie), p. 57 et 58), a revu les arrangements relatifs aux travaux du Comité de rédaction (Annuaire de la CDI, 1992, vol. II (deuxième partie), p. 57); a traité sur trois sessions d'un sujet majeur (le projet de statut pour une cour criminelle internationale) en le confiant à un groupe de travail (pour la recommandation finale, voir A/48/10, p. 44 et 45; 269 à 353); et a adopté une procédure plus méthodique et exhaustive pour l'examen de nouveaux sujets éventuels.

2/ Voir Résumé thématique des débats tenus à la Sixième Commission de l'Assemblée générale pendant sa cinquantième session (A/CN.4/472/Add.1, 10 janvier 1996), p. 46 à 51.

3/ Un groupe de travail restreint, composé de M. Crawford (Président), M. Bowett, M. Idris, M. Pellet et M. Rao, a établi un avant-projet, qu'il a révisé compte tenu du débat qui s'est déroulé au sein du Groupe de planification.

4/ Un certain nombre de changements ont été mis en oeuvre au cours de la présente mandature (voir supra, note 1).

années, ainsi que des limitations imposées par des facteurs externes. Il sera rendu compte ici, non pas des méthodes de travail de la Commission en général, mais de tel ou tel de leurs aspects, selon que de besoin, dans la section correspondante.

2. Les perspectives en matière de codification et de développement progressif du droit international

11. La demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 9 de sa résolution 50/45 a pour objectif d'amener la Commission à "contribuer davantage encore au développement progressif et à la codification du droit international". Pour déterminer les méthodes de travail de la Commission qui serviront le mieux cet objectif, il importe de se pencher tout d'abord sur les perspectives actuelles du développement progressif et de la codification du droit international, après près de 50 ans d'activité.

12. La Commission a été créée par l'Assemblée générale, aux termes de sa résolution 174 (II) datée du 21 novembre 1947 <sup>5/</sup>, et elle a tenu sa première session, qui a duré près de neuf semaines, en 1949. Il existait à l'époque un fort courant en faveur d'une commission à plein temps.

13. La Commission a pour but de "promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification" (art. premier, par. 1, du statut); elle doit s'occuper "au premier chef" du droit international public, sans qu'il lui soit interdit de pénétrer dans le domaine du droit international privé (art. premier, par. 2, du statut). Ces dernières années, la Commission n'a pas pénétré dans le domaine du droit international privé, si ce n'est incidemment et à l'occasion de travaux sur des matières de droit international public; de toute manière, compte tenu des travaux d'organes comme la CNUDCI et la Conférence de La Haye de droit international privé, il semble improbable qu'elle soit appelée à le faire.

a) La "distinction" entre codification et développement progressif

14. A l'article premier du statut, une distinction est établie entre "le développement progressif du droit international" et "sa codification". Cette distinction est développée ensuite à l'article 15, où l'expression "développement progressif" est ("pour la commodité") associée à l'élaboration de projets de convention et l'idée de codification du droit international, aux

---

<sup>5/</sup> Le statut de la Commission a été modifié à six reprises, et en dernier par la résolution 36/39 de l'Assemblée générale en date du 18 novembre 1981, qui a porté le nombre de ses membres de 18 à 34.

cas où il s'agit "de formuler avec plus de précision et de systématiser les règles du droit international dans des domaines dans lesquels il existe déjà une pratique étatique considérable, des précédents et des opinions doctrinales". Mais il est bien connu que la distinction entre codification et développement progressif est difficile, voire impossible, à établir dans la pratique, notamment lorsque l'on entre dans le détail qui est nécessaire pour donner effet avec plus de précision à un principe <sup>6/</sup>. Qui plus est, il est trop simple de prétendre que le développement progressif du droit international, par opposition à la codification, est associé en particulier à l'élaboration de conventions. La souplesse s'impose dans tous les cas, et pour bien des raisons.

15. C'est ainsi que la Commission a, inévitablement, procédé à partir d'une idée composite de "codification et développement progressif". En d'autres termes, ses travaux ont porté sur l'élaboration de textes multilatéraux concernant des sujets généraux qui intéressent tous les Etats ou nombre d'entre eux et cherchant à la fois à refléter les principes acceptés pour les régir et à préciser, définir et développer plus avant les idées selon que de besoin.

b) Le choix des sujets à inscrire au programme de travail de la Commission

16. Le choix des sujets à inscrire au programme de travail de la Commission constitue un autre aspect de la distinction établie dans le statut entre codification et développement progressif du droit international. Il est sous-entendu dans le statut que l'initiative de l'examen de propositions concernant le développement progressif du droit international émanera de l'Assemblée générale (art. 16) ou d'autres organes (art. 17), tandis qu'il appartient à la Commission elle-même de choisir les sujets de codification

---

<sup>6/</sup> Voir par exemple H.W. Briggs, The International Law Commission (Ithaca, Cornell University Press, 1965), p. 129 à 141; S. Rosenne, Practice and Methods of the International Law Commission (New York, Oceana, 1984), p. 73 et 74; I. Sinclair, The International Law Commission (Cambridge, Grotius, 1987), p. 46 et 47, 120 à 126; R. Ago, Nouvelles réflexions sur la codification du droit international (1988), RGDIP, tome 92, p. 539. Voir également Y. Daudet, Les conférences des Nations Unies pour la codification du droit international (L.G.D.J., Paris, 1968).

qu'elle peut recommander à l'Assemblée générale (art. 18, par. 1 et 2) 7/. Le paragraphe 1 de l'article 18 dispose que :

"La Commission recherche, dans l'ensemble du droit international, les sujets appropriés de codification, en tenant compte des projets existants, qu'ils soient d'origine gouvernementale ou non."

17. Dans la pratique, la procédure suivie pour l'examen de la plupart des sujets auquel la Commission a procédé a été sensiblement la même, que l'aspect développement progressif ou l'aspect codification ait été réputé prédominer. Depuis 1970, la plupart des propositions concernant les sujets à traiter ont émané de la Commission, même si c'est l'Assemblée générale qui, par exemple, a relancé la question du code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en 1981 8/ et qui a invité la Commission à explorer la possibilité de créer un tribunal pénal international 9/. Il est à souligner que la Commission s'est toujours attachée à obtenir l'approbation de l'Assemblée générale avant de s'engager dans l'étude détaillée d'un sujet.

18. La recherche des sujets "dans l'ensemble du droit international" dont il est question au paragraphe 1 de l'article 18 du statut a été conduite initialement à partir d'un mémorandum du Secrétariat, en fait un mémorandum établi par le professeur Hersch Lauterpacht, devenu ultérieurement membre de la Commission 10/. Dans ce mémorandum, 25 sujets étaient passés en revue, que la Commission a analysés et à partir desquels elle a dressé une "liste provisoire de quatorze matières choisies en vue de leur codification" 11/. Un

---

7/ D'un autre côté, l'Assemblée générale peut demander à la Commission de traiter de toute question de codification, et les demandes dans ce sens ont la priorité (art. 18, par. 3).

8/ Résolution 36/106 de l'Assemblée générale, en date du 10 décembre 1981.

9/ Résolution 45/41 de l'Assemblée générale, en date du 28 novembre 1990, paragraphe 3; résolution 46/54 de l'Assemblée générale, en date du 9 décembre 1991.

10/ A/CN.4/1/Rev.1; réédité sous la direction de E. Lauterpacht, dans The Collected Papers of Sir Hersch Lauterpacht (Cambridge, Cambridge University Press, 1970) vol. I, p. 445.

11/ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa première session, Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément No 10 (A/925), p. 3.

certain nombre de ces matières ont été retenues pour faire l'objet des premiers travaux de la Commission.

19. Sur les 14 sujets retenus au départ et à titre provisoire, la Commission, en 1996, en avait traité, en tout ou en grande partie, neuf 12/. Sur les cinq autres sujets, un a été abordé sans succès, puis abandonné, mais proposé récemment par la Commission pour être traité de nouveau en partie sous

---

12/ Il s'agit des sujets suivants (avec indication de l'issue éventuelle des travaux) :

- a) Succession d'Etats et de gouvernements (d'importantes matières relevant de la succession d'Etats ont été examinées par la Commission, et les travaux ont abouti aux Conventions de Vienne de 1978 et 1983; une matière, la succession d'Etats et la nationalité, est depuis peu en cours d'examen. Il n'a jamais été insisté pour étudier le sujet de la succession de gouvernements, sans doute parce que, compte tenu de la pratique quasiment uniforme qui consacre la continuité des obligations prises par les Etats en dépit des changements de gouvernement, il y a très peu de choses à dire sur ce point);
- b) Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (projet d'articles mis au point en 1991, mais l'Assemblée générale, en 1994, en a reporté l'examen à trois ou quatre ans plus tard);
- c) Régime de la haute mer (Convention de Genève de 1958 sur la haute mer) et régime des eaux territoriales (Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë). En fait, la Commission a également mis au point des projets d'articles sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et sur le plateau continental (ces matières ont fait l'objet des deux autres Conventions de Genève adoptées en 1958);
- d) Nationalité, y compris l'apatridie (projet de convention sur l'élimination de l'apatridie dans l'avenir et projet de convention sur la réduction du nombre des cas d'apatridie dans l'avenir, qui ont débouché sur l'adoption en 1961 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie);
- e) Droit des traités (Convention de Vienne de 1968 sur le droit des traités; Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales);
- f) Relations et immunités diplomatiques (Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques);
- g) Relations et immunités consulaires (Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires);
- h) Procédure arbitrale (modèle de projet sur la procédure arbitrale, 1958).

l'intitulé Protection diplomatique 13/; un (Responsabilité des Etats) est toujours en cours d'examen 14/; et trois n'ont jamais été abordés 15/.

20. D'autres matières ont été ajoutées au programme de travail, selon diverses modalités. En particulier dans les premières années d'existence de la Commission, l'Assemblée générale lui a renvoyé un certain nombre de questions. La Commission a ainsi reçu au total de l'Assemblée générale 16 demandes ou recommandations, dont pas moins de sept à ses tout débuts.

21. En 1971-1972, la Commission a procédé à un nouvel examen, assez approfondi, de ses activités, en se fondant sur une série de documents établis par le secrétariat 16/. Les conclusions auxquelles elle est parvenue étaient modestes : elle poursuivrait les travaux sur les principaux sujets alors en cours d'examen, et, à la demande de l'Assemblée générale, elle a ajouté à ces

---

13/ Traitement des étrangers. Voir les rapports de H. Garcia Amador, Annuaire de la CDI, 1958, vol. II, p. 49 à 76; Annuaire de la CDI, 1959, vol. II, p. 1 à 36; Annuaire de la CDI, 1960, vol. II, p. 38 à 63; et Annuaire de la CDI, 1961, vol. II, p. 1 à 56.

14/ La Commission a décidé en 1963 d'étudier les règles générales ou "secondaires" de la responsabilité : Annuaire de la CDI, 1963, vol. II, p. 234. Les travaux, abordés dans le détail en 1969 seulement, se sont poursuivis, sous l'autorité de différents rapporteurs spéciaux (MM. Ago, Riphagen, Arangio-Ruiz), jusqu'à la présente session, au cours de laquelle la Commission compte achever l'examen en première lecture de l'ensemble du projet d'articles.

15/ Reconnaissance des Etats et des gouvernements; Juridiction pénale en matière d'infractions commises en dehors du territoire national; Droit d'asile. A propos du deuxième de ces sujets, le sujet connexe de la juridiction civile à l'égard des affaires survenant en dehors de l'Etat du for n'était pas inscrit sur la liste de 1949 - et il était en fait difficilement discernable dans la liste plus longue qui a servi de base à son établissement. Voir le Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa première session, Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément No 10 (A/925), p. 3.

16/ Voir Annuaire de la CDI, 1969, vol. II, p. 244 et 245; Annuaire de la CDI, 1970, vol. II, p. 265 à 288; Annuaire de la CDI, 1971, vol. II (deuxième partie), p. 1 à 103. Pour l'examen de ces matières par la Commission et les conclusions auxquelles celle-ci est parvenue, voir Annuaire de la CDI, 1971, vol. II (première partie), p. 370 et 371; Annuaire de la CDI, 1972, vol. II, p. 221 à 230; Annuaire de la CDI, 1973, vol. II, p. 229 à 235. La Commission avait procédé en 1962 à un examen de ce genre : Annuaire de la CDI, 1962, vol. II, p. 95, 210 et avait refusé d'ajouter de nouvelles matières à une liste déjà longue.

sujets le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation 17/.

22. En 1992, la Commission a inauguré une procédure plus rigoureuse pour le choix des sujets 18/. Un groupe de travail a retenu à titre provisoire 12 sujets susceptibles d'être ultérieurement étudiés, et des membres de la Commission ont été appelés à rédiger un bref schéma donnant un aperçu de la nature du sujet, de son objet et de ce qui en avait déjà été traité dans des conventions ou dans des projets de codification émanant d'organismes privés comme l'Association de droit international ou l'Institut de droit international. Ces schémas ont été diffusés 19/, et c'est sur la base de ces schémas que la Commission a recommandé en 1993 - et l'Assemblée générale a approuvé - que la mise en route de travaux sur la question des réserves aux traités et celle de la succession d'Etats et de la nationalité des personnes physiques et morales 20/.

23. La Commission estime que cette méthode de sélection est meilleure que la précédente. Aborder un nouveau sujet, quel qu'il soit, comporte toujours quelque incertitude et suppose quelque discernement : l'incertitude est réduite et le discernement facilité si la sélection ne s'opère qu'après mûr examen, à partir de travaux qui n'engagent la Commission ni en ce qui concerne le sujet ni en ce qui concerne le choix de la manière dont il sera traité. En même temps, l'Assemblée générale et, à travers elle, les autres organismes des Nations Unies devraient être encouragés à soumettre à la Commission des sujets de droit international susceptibles de faire l'objet d'une codification et d'un développement progressif. Il serait souhaitable d'inscrire à l'ordre

---

17/ Voir Annuaire de la CDI, 1973, Vol. II, p. 235; résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 1971. La Commission a achevé l'examen en deuxième lecture du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation en 1994 : voir A/49/10, p. 216 à 353.

18/ Annuaire de la CDI, 1992, Vol. II (deuxième partie), p. 57.

19/ A/CN.4/454.

20/ Annuaire de la CDI, 1993, vol. II (deuxième partie), p. 99 à 101. En 1995, la question de la protection diplomatique a été retenue pour faire l'objet d'une étude de faisabilité sans établissement préalable d'un schéma : A/50/10, p. 280. Au paragraphe 8 de sa résolution 50/45, datée du 11 décembre 1995, l'Assemblée générale a pris note de cette "suggestion" et invité les gouvernements à présenter des observations à ce propos.

du jour de la Commission à la fois des sujets qui lui sont renvoyés et des sujets qu'elle propose, et que l'Assemblée générale a approuvés, selon la procédure exposée plus haut.

24. Un groupe de travail sur le programme de travail à long terme, institué par la Commission, a établi un schéma général de sujets de droit international parmi lesquels figuraient des sujets déjà abordés par la Commission, des sujets à l'examen à la Commission et des sujets qu'elle pourrait étudier dans l'avenir (voir ...).

c) La codification et le développement progressif 50 ans après

25. Il a été généralement admis après 1945 que le droit international était à bien des égards incertain et peu développé et qu'il demandait à la fois une codification et un développement progressif. L'idée simple qu'il serait possible, voire souhaitable, de faire tenir tout le droit international dans un "code" unique a vite été abandonnée 21/. Toutes autres considérations mises à part, l'élaboration d'un code de ce genre aurait été une tâche "napoléonienne". Mais il est possible de discerner les fruits de la codification et du développement progressif à long terme dans des domaines tels que, par exemple, le droit des traités, les relations diplomatiques et consulaires et le droit de la mer 22/. Les règles de droit international applicables dans chacun de ces domaines sont énoncées dans des textes qui servent de point de départ à tout examen juridique qui pourrait être entrepris. C'est là une avancée sans équivoque dans les relations entre Etats. C'est là également la preuve de la permanence de la valeur d'un processus ordonné de "codification et développement progressif".

26. D'un autre côté, les relations entre Etats et les institutions internationales ont, au cours des 50 dernières années, subi de nombreux changements, susceptibles d'avoir des répercussions sur les travaux que la Commission pourrait utilement entreprendre. Parmi ces changements, il convient de citer :

---

21/ Voir Annuaire de la CDI, 1973, vol. II, p. 231 et 232 (par. 152 à 158).

22/ L'instrument qui régit la matière s'intitule désormais Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, laquelle, sur certains points essentiels - la mer territoriale et la haute mer en particulier -, reprend les dispositions des Conventions de 1958.

- i) le caractère technique et administratif de nombreux problèmes de droit nouveaux;
- ii) une tendance à traiter de certaines questions juridiques dans un cadre régional (certains problèmes d'environnement, par exemple), voire bilatéral (la protection des investissements, par exemple);
- iii) la prolifération d'organes dotés de mandats normatifs particuliers (qu'il s'agisse d'organes permanents comme la CNUDCI ou le Sous-Comité juridique du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, ou d'organes ponctuels comme la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer) ou d'une compétence institutionnelle principale dans un domaine donné (la Commission des droits de l'homme de l'ONU, le Comité des droits de l'homme, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation mondiale du commerce, etc.);
- iv) les activités des institutions spécialisées des Nations Unies en général (Organisation maritime internationale, Organisation de l'aviation civile internationale, etc.).

27. Ces facteurs ne jouent pas tous dans le même sens. La prolifération d'organismes dotés d'attributions précises dans des domaines donnés du droit ou de la pratique limite le champ d'action dans lequel la Commission peut évoluer sans risque d'empiéter sur leurs travaux. En revanche, il existe une marge de collaboration avec ces organismes en ce qui concerne le développement de domaines du droit international revêtant un intérêt général aussi bien que spécialisé. La tendance à traiter de problèmes donnés sur une base bilatérale est peut-être une réponse aux déficiences du droit général qui sont constatées, déficiences qu'il faut malgré tout aborder. Il existe d'une façon générale un risque de fragmentation du droit international et de la pratique, que la Commission, avec le mandat général et la mission qui sont les siens, peut aider à contrecarrer.

28. Ainsi, s'il est vrai que les travaux sur nombre des grands sujets réputés mûrs pour être codifiés - par exemple le droit de la mer, le droit des traités, les relations diplomatiques et consulaires - ont été menés à bien, il n'en demeure pas moins que l'idée que la codification n'est plus nécessaire est erronée. Même en ce qui concerne des domaines désormais régis par un traité, la pratique peut se développer et soulever de nouvelles difficultés, appelant un nouvel examen, ce qui est le cas, par exemple, des réserves aux

traités. Au niveau international, la codification et le développement progressif sont un processus continu. Qui plus est, le rythme de développement du droit international est désormais rapide, et le fait est que des organismes privés qui, comme l'Association de droit international et l'Institut de droit international, étudient les problèmes actuels, semblent n'avoir aucun mal à recenser les domaines du droit qui doivent faire l'objet, sinon d'une codification, du moins d'une clarification, d'un développement et d'une formulation explicite. Or, les organismes privés n'ont pas la faculté que la Commission, en sa qualité d'organe des Nations Unies, possède d'obtenir des informations des gouvernements et d'engager un dialogue avec eux.

La Commission peut exercer cette faculté par l'intermédiaire de la Sixième Commission, à travers des demandes d'information et d'observations adressées aux gouvernements et à travers les liens directs qui existent entre elle et les comités consultatifs régionaux. Aussi longtemps que le processus de relations et de dialogue sera efficace, un organe comme la Commission conservera probablement son utilité.

29. D'un autre côté, les travaux de la Commission ont été ponctués de difficultés, même en ce qui concerne la première génération de projets. Pour diverses raisons, il a fallu beaucoup de temps pour mener à bien les travaux sur certains sujets majeurs inscrits à l'ordre du jour de la Commission, en raison notamment de leur importance, de leur ampleur et de leur difficulté. Cela a eu pour effet de ralentir les travaux sur d'autres sujets inscrits à l'ordre du jour de la Commission et de semer le doute quant à l'opportunité de lui confier de nouvelles tâches avant qu'elle n'achève celles qu'elle avait entreprises.

30. De l'avis de la Commission, il est souhaitable d'apporter un certain nombre de modifications aux méthodes de travail de la CDI pour pouvoir faire face à la situation présente. Les sections du présent rapport qui suivent sont consacrées à la question des changements à opérer, sous les rubriques suivantes :

- i) les relations entre la Commission et l'Assemblée générale (Sixième Commission) (section III);
- ii) le rôle du Rapporteur spécial (section IV);
- iii) les relations entre la Commission, le Comité de rédaction et les groupes de travail (section V);
- iv) la durée et la structure des sessions (section VI);

- v) les relations de la Commission avec d'autres organismes (section VII);
- vi) la révision éventuelle du statut de la Commission (section VIII).

3. Les relations entre la Commission et l'Assemblée générale (Sixième Commission)

31. Cette question est expressément mentionnée par l'Assemblée générale à l'alinéa 7 du préambule de sa résolution 50/45, où il est fait état de la nécessité...

"de renforcer encore les relations entre la Sixième Commission, en sa qualité d'organe constitué de représentants des gouvernements, et la Commission du droit international, en sa qualité d'organe constitué d'experts juridiques indépendants, en vue d'améliorer le dialogue entre l'une et l'autre".

Tout en réaffirmant succinctement le caractère des deux organes, cet alinéa donne clairement à entendre que le dialogue entre eux pourrait être amélioré.

32. Aux termes de l'article 3 du statut de la Commission du droit international, ses membres sont élus par l'Assemblée générale sur une liste de candidats présentés par les gouvernements des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. Les électeurs, est-il précisé, "auront en vue que les personnes appelées à faire partie de la Commission réunissent individuellement les conditions requises, et que, dans l'ensemble, la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde soit assurée" (Statut, art. 8). L'existence de groupes régionaux aux fins de l'élection des membres est expressément reconnue dans le statut par suite de l'amendement de 1981 (art. 9), ce qui contribue à assurer la représentativité de la Commission dans son ensemble. En revanche, il existe une saine tradition au sein de la Commission, qui est pleinement conforme au statut d'indépendance des membres, selon laquelle tous les membres participent à titre personnel aux travaux de la Commission et ne sont en aucune manière des "représentants" <sup>23/</sup>.

33. S'agissant des qualités individuelles requises, le paragraphe 1 de l'article 2 stipule que les membres "possèd[ent] une compétence reconnue en matière de droit international". Les membres de la Commission sont rééligibles sans restriction (Statut, art. 10); il n'existe aucune limite d'âge. On peut noter qu'il n'y a jamais eu de femme membre de la Commission.

---

<sup>23/</sup> Le statut lui-même est muet sur ce point.

34. Ce rappel étant fait, la Commission aborde les questions de fond que soulèvent les "relations entre la Sixième Commission, en sa qualité d'organe constitué de représentants des gouvernements, et la Commission du droit international, en sa qualité d'organe constitué d'experts juridiques indépendants".

a) Initiative de travaux sur des sujets spécifiés

35. Une source importante de nouvelles tâches éventuelles pour la Commission réside dans les demandes que lui adressent l'Assemblée générale ou d'autres organes des Nations Unies. Cette procédure est expressément prévue à l'article 16 et au paragraphe 3 de l'article 18 du Statut mais au cours des années récentes, ces dispositions ont été peu employées. Le débat lié à la "Décennie du droit international" n'a pas non plus vu le développement de nouvelles idées susceptibles d'être portées à l'ordre du jour de la Commission par la Sixième Commission. Comme la Commission l'a montré lors de ses travaux sur le sujet de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international 24/ et, plus récemment, sur le projet de statut d'une cour criminelle internationale 25/, elle est capable de donner suite sans délai à de telles demandes. Elle peut ainsi produire un commentaire ou un avis ou, comme dans les deux cas cités, élaborer des projets d'articles sous une forme appropriée aux fins d'adoption lors d'une conférence diplomatique.

36. De l'avis de la Commission, il serait souhaitable que le programme de travail de la Commission comporte d'une part des sujets proposés au sein de la Commission et approuvés par l'Assemblée générale, et d'autre part des sujets ayant leur origine dans d'autres organes du système des Nations Unies et expressément renvoyés à la Commission par l'Assemblée générale en application du statut. Ce type de renvoi permet d'éviter des chevauchements et favoriser la coordination dans l'effort d'élaboration du droit international. Naturellement, les sujets renvoyés doivent être pertinents pour la Commission,

---

24/ Cette demande est venue du Conseil de sécurité via l'Assemblée générale : voir A/9407; résolution 3166 (XXVIII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1973; voir aussi Annuaire de la CDI 1972, vol. II, p. 339.

25/ Voir Résolution 45/41 de l'Assemblée générale en date du 28 novembre 1990, paragraphe 3, et pour le projet de statut, rapport de la CDI 1994 (A/49/10), p. 47.

"organe constitué d'experts juridiques indépendants" dans le domaine du droit international général.

b) Aperçu des travaux en cours et commentaire

37. L'examen des travaux de la Commission et la fourniture d'informations en retour par les Etats prennent de multiples formes. En particulier, dès le début des travaux sur un sujet, les Etats sont invités à donner des renseignements sur leur pratique et leur législation, et à répondre à un questionnaire. Les représentants des Etats Membres à la Sixième Commission formulent oralement leurs observations sur le rapport annuel de la Commission, l'examen du rapport à la Sixième Commission étant désormais utilement divisé en fonction des différentes composantes du rapport. De plus, les Etats sont invités à fournir officiellement des observations écrites en réponse à des demandes particulières faites par la Commission dans son rapport, ainsi que sur les projets d'articles adoptés sur tout sujet en première lecture.

38. Il existe toutefois des différences considérables quant à l'ampleur des renseignements et des observations fournis par les gouvernements sur les rapports et les projets de la Commission. Les gouvernements peuvent se contenter de laisser progresser les travaux sur un sujet ou, étant de manière générale à même d'accepter les orientations des travaux, ils peuvent ne pas ressentir le besoin de faire des observations. D'autres peuvent souhaiter infléchir le cours de travaux particuliers et, dès lors, s'exprimer davantage. De nombreux gouvernements, notamment ceux de pays en développement, ont très peu de ressources à consacrer à cette tâche. Il n'en est pas moins vrai que dans de nombreux cas, les demandes d'observations ou même de renseignements de la Commission restent sans réponse 26/. L'interaction entre la Commission

---

26/ S'agissant des réponses écrites fournies par les gouvernements à des questionnaires de la CDI sur quelques sujets récents, les chiffres sont les suivants :

Responsabilité des Etats : 15	(Annuaire CDI 1980, vol. II (1), p. 85; (Annuaire CDI 1981, vol. II (1), p. 73)
Cours d'eau : 21	(A/CN.4/447 & Add. 1-3)
Projet de code des crimes : 13	(Annuaire CDI 1985, vol. II (1), p. 84; (Annuaire CDI 1987, vol. II (1), p. 11; (Annuaire CDI 1990, vol. II (1), p. 23)
Immunité des Etats : 28	(Annuaire CDI 1988, vol. II (1), p. 45)
Valise diplomatique : 30	(Annuaire CDI 1988, vol. II (1), p. 127; (Annuaire CDI 1989, vol. II (1), p. 81)
Réserves aux traités : 13	(au 5 juin 1996).

et les gouvernements est capitale pour le rôle de la Commission, et les choses pourraient être améliorées de part et d'autre.

39. Pour sa part, la Commission estime qu'elle devrait s'efforcer d'étendre sa pratique consistant à identifier des questions sur lesquelles elle tient expressément à obtenir des observations, si possible préalablement à l'adoption des projets d'articles sur le point. Ces questions devraient revêtir un caractère général, "stratégique", et non se rapporter à des aspects de la technique rédactionnelle. La Commission devrait s'efforcer de faire en sorte que le rapport ainsi que tout questionnaire adressé aux gouvernements soient plus facilement utilisables et qu'ils comportent des indications claires quant à l'objet et aux raisons d'une éventuelle demande. En particulier, le rapport de la Commission devrait être plus court, plus thématique, et viser autant que possible à mettre en relief et à expliquer les questions clefs. Le rôle du Rapporteur général dans l'élaboration du rapport devrait être renforcé 27/. La Commission devrait revenir sur ces questions au cours du nouveau quinquennat.

c) Rôle de la Sixième Commission à l'égard du texte final des projets de la Commission

40. La Commission a rempli sa tâche sur un sujet donné lorsqu'elle présente à la Sixième Commission une série complète de projets d'articles sur ce sujet. L'objet assigné à la Commission est - peut-on penser - pleinement accompli si les projets d'articles et les commentaires dont ils sont assortis énoncent les principes pertinents d'une manière propre, de façon générale, à permettre leur adoption par les Etats. En revanche, la question de savoir si telle ou telle série de projets d'articles est acceptable ou susceptible d'adoption à un moment donné relève essentiellement d'une décision de principe de la Sixième Commission et des Etats Membres.

41. La réponse à un ensemble de projets d'articles ou à d'autres travaux de la Commission peut prendre diverses formes. En soumettant ses travaux, la Commission elle-même fait une recommandation initiale à cet égard 28/ mais le choix des moyens relève de la Sixième Commission. Dans le cas d'un texte

---

27/ Voir A/CN.4/L.473, p. 8.

28/ Statut, article 23.

qui ne donne pas lieu à une recommandation d'adoption sous forme de convention, une simple décision de prendre acte ou une incorporation dans une résolution de l'Assemblée générale peut être suffisante. Dans le cas de projets d'articles susceptibles de constituer la base d'une convention, la Sixième Commission peut simplement prendre acte du résultat, elle peut le traiter à titre préliminaire dans le cadre d'un groupe de travail ou convoquer une conférence préparatoire à une fin analogue, elle peut convoquer immédiatement une conférence diplomatique, ou (comme cela est le cas pour le projet d'articles sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation actuellement à l'examen) elle peut choisir de traiter elle-même les projets d'articles. Le paragraphe 2 de l'article 23 du statut prévoit aussi que l'Assemblée peut "renvo[yer] à la Commission les projets aux fins de réexamen ou de nouvelle rédaction". Cette possibilité pourrait être employée plus efficacement.

42. La Commission fait simplement observer que s'il existe des doutes sérieux quant à l'acceptabilité d'un texte quelconque concernant un sujet donné, il serait utile que l'Assemblée générale et les Etats Membres les expriment fermement à un stade plus précoce, sans laisser les difficultés en suspens et attendre que la Commission ait achevé ses travaux et les ait présentés à la Sixième Commission.

#### 4. Le rôle du Rapporteur spécial

##### a) Désignation

43. Le Rapporteur spécial a joué un rôle central dans l'activité de la Commission. En fait, le statut ne prévoit expressément la désignation d'un rapporteur que dans le cas de projets concernant le développement progressif (art. 16 a)) 29/. Mais d'emblée, la Commission a pris l'habitude de désigner un rapporteur spécial au tout début de l'étude d'un sujet, indépendamment de la question de savoir si celui-ci relevait de la codification ou du développement progressif 30/.

---

29/ L'article 16 du statut ne fixe la procédure que "dans les grandes lignes", mais il est clair que le Rapporteur est censé en être une pièce maîtresse (voir, par exemple, les alinéas d), f) et i)).

30/ Voir, par exemple, le Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa première session du 12 avril au 9 juin 1949, p. 4 (désignation initiale de rapporteurs pour les sujets des traités, de la procédure arbitrale et du régime de la haute mer) : en même temps, la Commission a demandé aux gouvernements de lui fournir des

44. En pratique, les mandats des rapporteurs sont généralement répartis entre des membres de régions différentes. Ce système, à condition d'être appliqué avec une certaine souplesse, présente de nombreux avantages, notamment en ce qu'il contribue à garantir que la formulation de rapports et de propositions s'inspire de conceptions différentes et de cultures juridiques différentes.

45. Il faut souligner que les difficultés qu'a rencontrées la Commission au cours de ses travaux ont été largement imputables, non à la désignation d'un rapporteur spécial pour un sujet, mais au fait que les rapporteurs spéciaux ont eu tendance, voire ont été incités, à travailler à l'écart de la Commission, pratiquement sans directives durant l'élaboration des rapports quant à l'orientation des travaux futurs. C'est à cette question essentielle, telle que la perçoit le Groupe de planification, que les paragraphes suivants sont en grande partie consacrés.

b) Elaboration des rapports

46. C'est en établissant des rapports (généralement annuels) que les rapporteurs spéciaux délimitent et développent leur sujet, expliquent l'état du droit et font des propositions en vue de projets d'articles. L'élaboration des rapports pose un certain nombre de questions.

i) Nécessité de l'approbation préalable par la Commission de la nature et de la portée des travaux prévus pour la session suivante

47. La pratique actuelle de la Commission n'est pas uniforme. Certains rapporteurs exposent de façon détaillée le type de rapport qu'ils envisagent de présenter à la session suivante; d'autres ne le font pas. Au bout du compte, même si l'on admet la nécessité de laisser aux rapporteurs une certaine indépendance, la transparence devrait être la règle. Il est essentiel que les rapports futurs répondent aux besoins de la Commission dans son ensemble. L'information ouvre la possibilité d'un dialogue, tant sur des questions d'orientation générale que sur des points de fond précis.

A l'inverse, si un rapport traite une question que la Commission considère comme périphérique, ou s'abstient de traiter une question que la Commission considère comme capitale, la session aura en fait été inutile.

---

renseignements en application du paragraphe 2 de l'article 19 du statut, lequel n'est formellement applicable qu'aux projets intéressant la codification : Assemblée générale, documents officiels, quatrième session, supplément No 10 (A/925).

ii) Communication des rapports avant le début de la session

48. Là non plus, la pratique n'est pas uniforme. Certains rapports sont diffusés à l'avance en vue de la session, d'autres ne le sont pas.

Un rapporteur spécial n'est bien sûr pas responsable des retards dans la traduction et dans la diffusion imputables aux restrictions financières à l'ONU ou aux règles de l'Organisation concernant la documentation <sup>31/</sup>. Mais il est éminemment souhaitable que tous les rapports soient à la disposition des membres de la Commission quelques semaines avant le début de la session, pour permettre une étude et une réflexion. Ce le serait encore plus en cas de raccourcissement de la session.

c) Nécessité d'un groupe consultatif permanent

49. Il est prévu à l'alinéa d) de l'article 16 du statut que "[l]orsque l'Assemblée générale renvoie à la Commission une proposition concernant le développement progressif du droit international", la Commission "désigne, s'il y a lieu, dans son sein les membres chargés de travailler avec le Rapporteur à la préparation d'avant-projets, en attendant les réponses" au questionnaire adressé aux gouvernements. Cela peut signifier qu'une fois muni des réponses, le Rapporteur spécial travaille de manière indépendante. Mais dans la plupart des cas, il est devenu d'usage que le Rapporteur spécial travaille en grande partie seul à l'élaboration de ses rapports. Autrement dit, entre les sessions, un rapporteur spécial n'a aucun contact officiel avec les autres membres de la Commission.

50. D'autres organismes, tels l'Association de droit international et l'Institut de droit international, travaillent différemment. Plusieurs membres sont désignés pour former un groupe consultatif de sorte que, entre les sessions, le Rapporteur peut obtenir leur avis sur la démarche qu'ils jugent la meilleure et la plus acceptable et sur les éléments essentiels du rapport suivant. Par des questionnaires, par la diffusion de rapports ou, à titre exceptionnel, par la convocation de réunions intérimaires, le groupe peut faire connaître son avis. Bien que le rapport reste celui du Rapporteur, il est probable que les contributions obtenues le rendront effectivement

---

<sup>31/</sup> On peut noter que la date limite pour répondre à des questionnaires communiqués au mois de septembre est souvent fixée très tard - en mars ou avril de l'année suivante, par exemple, si bien qu'il est très difficile aux rapporteurs spéciaux de prendre pleinement en considération les réponses dans leur rapport de cette année-là.

acceptable pour les membres du comité et, par extension, pour les membres de l'organisme dans son ensemble.

51. La Commission relève que cette méthode a été employée avec profit pour le récent sujet "succession d'Etats et nationalité". Il estime qu'elle devrait être généralisée, notamment en ce qui concerne les nouveaux projets, et être adoptée en particulier dès les premiers stades des travaux, y compris celui de l'orientation stratégique, sur un sujet. Le groupe consultatif devrait être nommé par la Commission elle-même, et il devrait être largement représentatif 32/.

52. Il faut certainement se garder de tout formalisme excessif, et souligner que le rapport continuera de relever de la responsabilité du Rapporteur spécial, et non de celle du groupe dans son ensemble. Le groupe a pour fonction, non pas d'approuver le rapport du Rapporteur spécial, mais d'apporter une contribution à son orientation générale ainsi que sur tout point particulier que le Rapporteur spécial tient à soulever. La question de savoir si le groupe est nommé pour la durée du quinquennat ou pour une durée plus brève peut être déterminée dans chaque cas, en consultation avec le Rapporteur spécial.

53. Bien que ces modifications puissent être mises en oeuvre sans révision du statut, le Groupe de planification recommande aussi qu'à l'occasion de toute révision éventuelle du statut, le principe d'un tel groupe soit consacré. Contrairement à ce que prévoit le statut en l'état actuel (voir plus haut, par. 43), il devrait l'être sans aucune distinction entre codification et développement progressif.

d) Elaboration des commentaires relatifs aux projets d'articles

54. Il faut faire le départ entre un rapport qui présente une analyse du domaine du droit et de la pratique à l'étude et un commentaire nettement circonscrit des projets d'articles. L'élaboration du premier correspond naturellement à une fonction essentielle du rapporteur spécial, mais il en va de même de la rédaction du second. Or, il n'est pas rare actuellement que des projets d'articles soient présentés sans commentaire au Comité de rédaction, contrairement à la pratique antérieure de la Commission. Il arrive même que des projets d'articles soient présentés à la Commission pour examen final sans

---

32/ Cette méthode pourrait aussi être adoptée pour la seconde lecture du projet sur la responsabilité des Etats, qu'il serait hautement souhaitable d'achever avant la fin du prochain quinquennat.

leurs commentaires, qu'elle n'adopte en ayant peu de temps pour les examiner, qu'au cours des dernières séances d'une session.

55. On peut faire valoir que, puisque les projets d'articles sont susceptibles d'être substantiellement modifiés au Comité de rédaction, la présentation à l'avance de commentaires par un rapporteur spécial est prématurée. En revanche, le Comité de rédaction est en bien meilleure position s'il dispose en même temps des projets d'articles et des commentaires (ou au moins d'un schéma général de la teneur des commentaires). Les commentaires aident à expliquer l'objet des articles et à préciser leur portée et leur effet. Il arrive souvent qu'un désaccord sur un aspect d'un projet puisse être résolu par l'adjonction d'un commentaire ou par le transfert d'une disposition du texte dans le commentaire ou vice versa. La présentation du seul texte des articles interdit une telle souplesse et peut conduire à surestimer l'importance de l'insertion d'une disposition dans le texte. Un travail simultané sur le texte et le commentaire peut améliorer l'acceptabilité de l'un et l'autre. Il permettrait sans doute d'éviter la pratique inopportune consistant à insérer des exemples dans le texte d'un article - comme c'est actuellement le cas au paragraphe 3 du projet d'article 19 de la première partie du texte sur la responsabilité des Etats. Ce sera aussi une précieuse composante des travaux préparatoires de toute clause conventionnelle susceptible d'être adoptée sur la base du texte proposé.

56. Il convient de souligner que les commentaires, sous leur forme définitive, sont destinés au premier chef à expliquer le texte finalement adopté. Bien qu'un rappel de l'évolution de ce texte soit opportun, un commentaire a pour principale fonction d'expliquer le texte lui-même, par des références pertinentes à l'essentiel des décisions, de la doctrine et de la pratique des Etats, afin que le lecteur puisse voir dans quelle mesure le texte de la Commission consacre ou, le cas échéant, développe ou élargit le droit. En règle générale, de tels commentaires n'ont pas pour fonction de faire état des désaccords concernant le texte tel qu'il a été adopté en seconde lecture; cela peut être fait en plénière au moment de l'adoption définitive et trouver sa place dans le Rapport 33/.

---

33/ Il en va assez différemment en première lecture. Selon l'alinéa ii) du paragraphe b) de l'article 20 du statut (qui, au demeurant, concerne la codification par opposition au développement progressif), les commentaires afférents à des textes adoptés en première lecture doivent indiquer les "divergences et désaccords qui subsistent, ainsi que les arguments invoqués en

57. Vu sa charge de travail, on ne saurait attendre du Comité de rédaction qu'il révise lui-même les commentaires, mais dès qu'il a approuvé un article déterminé, il faudrait que le Rapporteur spécial élabore ou révise, selon le cas, le commentaire de cet article, avec l'aide du secrétariat.

Le commentaire devrait alors être communiqué soit aux membres du Comité de rédaction, soit (le cas échéant) à ceux du groupe consultatif pour le sujet, afin de leur permettre de faire part individuellement de leurs observations. Comme il est clairement précisé dans le statut 34/, les projets d'articles ne peuvent pas être considérés comme définitivement adoptés si la Commission n'a pas approuvé les commentaires qui lui ont été soumis.

e) Rôle du Rapporteur spécial au sein du comité de rédaction

58. Concrètement, c'est au sein du Comité de rédaction que les divergences de vues sur un sujet s'expriment le plus clairement et qu'il faut les aplanir; de même, c'est dans ce cadre que le rôle indépendant du Rapporteur spécial doit s'adapter à l'éventail des opinions des membres de la Commission.

Les exigences de certains sujets et la démarche de tel ou tel rapporteur spécial produiront toujours une certaine diversité des pratiques. Mais en règle générale, le Groupe de planification propose que le rôle du Rapporteur spécial comprenne les éléments suivants :

- i) production d'une série d'articles clairs et complets, assortis autant que possible soit de commentaires, soit de notes pouvant servir de base à des commentaires;
- ii) exposé succinct de la raison d'être des projets d'articles soumis au Comité de rédaction, y compris toutes modifications qui seraient indiquées;
- iii) en dernière analyse, acceptation du point de vue du Comité de rédaction dans son ensemble, même s'il est contraire aux idées avancées par le Rapporteur spécial et, le cas échéant, traduction du point de vue du Comité de rédaction dans des articles et/ou des commentaires révisés. Dans l'exercice de cette fonction, le

---

faveur de chacune des thèses". Mais le statut ne contient aucune indication du même genre pour le texte final des projets d'articles : voir l'article 22.

34/ L'alinéa i) de l'article 16 du statut prévoit que : "[l]e Rapporteur et les membres désignés à cet effet ... élaborent le texte final de ce projet avec rapport explicatif, qu'ils soumettent pour adoption à l'examen de la Commission". Une disposition analogue figure à l'article 22.

Rapporteur spécial devrait être au service de la Commission, et non se faire le zélateur de quelconques vues personnelles avant la lettre.

59. Il va de soi qu'un rapporteur spécial qui désapprouve les vues exprimées en définitive par le Comité de rédaction a parfaitement le droit d'expliquer ce désaccord en séance plénière, au moment de la présentation du rapport du Comité de rédaction. Dans ce cas, il est loisible à la Commission plénière de préférer les vues du Rapporteur spécial à celles du Comité de rédaction. Toutefois, eu égard au nombre des membres du Comité de rédaction et au rôle de celui-ci vis-à-vis de la Commission plénière, une telle situation ne risque guère de se produire. De plus, il vaut mieux, dans le cas de désaccords importants qui ne peuvent être réglés au sein du Comité de rédaction, que la plénière en soit saisie à un stade plus précoce et qu'elle ait la possibilité de régler la question par un vote indicatif (voir ci-après, par. 66 à 68).

5. Le rôle et les relations de la Commission plénière vis-à-vis du Comité de rédaction et des groupes de travail

a) Les débats généraux en plénière

60. La fonction principale du débat général en plénière est d'arrêter dans ses grandes lignes la manière dont la Commission abordera un sujet. C'est indispensable pour que le Comité de rédaction, ou un groupe de travail, entreprenne sa mission avec confiance. Ces organes subsidiaires doivent être certains qu'ils suivent une ligne de conduite acceptable en gros pour la Commission dans son ensemble.

61. Actuellement, les débats en plénière ne remplissent pas très bien cette fonction, ce qui s'explique par deux raisons principales. La première est que le débat en plénière a souvent un caractère trop général, les interventions couvrant l'ensemble d'un rapport parfois très long sans faire de distinction entre différents problèmes et s'attachant quelquefois à des points précis de forme qui seraient mieux traités au sein du Comité de rédaction.

62. Le second facteur qui joue est la tendance à faire de longs exposés, comme si la Commission constituait un public de conférence qu'il s'agirait d'instruire plutôt que de convaincre. De longs discours ne sont pas la forme idéale du débat, lequel devient diffus et cesse de servir son objectif premier qui est de guider la Commission, ses comités et les rapporteurs spéciaux quant aux orientations à prendre.

63. Dans les premiers temps de la Commission, les exposés étaient presque toujours courts et axés sur des problèmes particuliers qui risquaient de donner lieu à des difficultés ou des désaccords. De l'avis de la Commission, cette pratique est bien préférable, et la Commission devrait prendre des dispositions pour la rétablir comme norme.

64. Les remèdes possibles sont notamment les suivants :

- i) Premièrement, il faudrait s'efforcer de structurer le débat pour que la Commission aborde successivement chaque point, les observations étant limitées au point à l'examen 35/.
- ii) Deuxièmement, les membres devraient s'astreindre à une discipline. Aux yeux du Groupe de planification, le meilleur moyen d'y parvenir est de bien structurer le débat. En outre, un "code de conduite" officieux, préconisant des interventions plus brèves, pourrait être adopté : le président pourrait s'y référer de temps à autre, si besoin est.
- iii) Troisièmement, à l'issue du débat, le Président devrait tâcher de récapituler les conclusions générales de la Commission sur le point à l'examen, tout en relevant tout désaccord qui aurait été exprimé 36/. Cet exercice sera sans nul doute parfois difficile, mais, s'il est exécuté avec rigueur et si les membres l'acceptent de façon générale comme un résumé fidèle, il aidera ensuite effectivement le Comité de rédaction ou le groupe de travail dans leur examen des questions. Pour l'examen du texte final des projets d'articles, cette fonction devrait revenir au Président du Comité de rédaction, en collaboration avec le Rapporteur spécial.

65. Cela conduit à examiner la question des modalités de vote. Actuellement, la Commission et ses organes subsidiaires s'efforcent de parvenir à un consensus, ce qui est incontestablement une bonne chose en règle générale.

66. Il y a cependant une différence entre l'adoption de décisions qui sont effectivement définitives et le type de conclusions que, selon nous, le

---

35/ Cette méthode a été utilement adoptée pour l'examen du neuvième rapport de M. Thiam sur le code des crimes. Annuaire de la CDI, 1991, vol. I, 2205ème-2214ème séances.

36/ Actuellement, cette tâche est accomplie, si tant est qu'elle le soit, par le Rapporteur spécial. Le Président s'en acquitterait peut-être mieux, en laissant au Rapporteur spécial, auteur du rapport examiné, le soin de fournir des éclaircissements et des arguments en réponse aux observations.

Président devrait formuler à l'issue d'un débat en plénière. Ces dernières seraient provisoires et sujettes à révision; elles n'auraient qu'une valeur indicative, puisqu'il resterait beaucoup à faire avant que des décisions définitives puissent être prises. Sur des points particuliers pouvant prêter à controverse, il serait bon que le Président s'assure de l'acceptabilité de ses conclusions en invitant la Commission à procéder à un vote indicatif. Cela aurait encore plus d'intérêt pour les questions de détail, qu'il vaut mieux régler, dans un sens ou un autre, afin d'avancer. Les points de vue minoritaires pourraient naturellement être consignés dans les comptes rendus analytiques et dans le rapport de la Commission.

67. Des situations analogues se présenteront au sein d'organes subsidiaires comme le Comité de rédaction. A mesure que les travaux progressent, il faut prendre des "décisions" qui sont loin d'être définitives, et l'exigence d'un consensus sur toutes ces questions implique une procédure lourde et qui prend beaucoup de temps. Il serait loisible aux membres qui ne se trouvent pas dans la majorité à l'issue d'un vote indicatif de défendre leurs vues ultérieurement. Néanmoins, en cas de désaccord important sur un point de principe, il pourra être utile d'en saisir la plénière aux fins de décision par un vote indicatif ou tout autre moyen.

68. Lorsque finalement des décisions doivent être prises, il faut, là encore, ne ménager aucun effort pour parvenir à un consensus. Néanmoins, si ce n'est pas possible dans le temps disponible, il peut être nécessaire de procéder à un vote, peut-être après s'être accordé une pause, un délai de discussion et de réflexion. Un tel vote donnera sans doute une meilleure indication de l'opinion de la Commission qu'un "faux consensus" adopté simplement dans le but de gagner du temps.

69. Une modification mineure qui pourrait être utilement introduite consisterait à instituer une convention selon laquelle l'expression des remerciements, félicitations ou hommages que la Commission aurait à adresser serait réservée au seul Président, au nom de l'ensemble de ses membres. Le temps de la Commission devrait être consacré à ses travaux de fond.

b) Le Comité de rédaction

70. En 1958, la Commission avait officiellement reconnu au Comité de rédaction le caractère d'"un comité auquel pourront être renvoyés non seulement des points purement rédactionnels mais aussi des points de fond que la Commission plénière n'aura pu résoudre ou qui sembleront devoir susciter

des débats trop prolongés" 37/. La nécessité de charger le Comité de rédaction de ce rôle s'est trouvée accentuée par la nouvelle augmentation du nombre des membres de la Commission en 1981, et il ne fait aucun doute qu'un tel rôle reste capital.

71. Cela ne veut pas dire que le Comité de rédaction devrait être le *seul* organe à remplir ce rôle. Il conviendra souvent de renvoyer à l'examen d'un groupe de travail plus restreint des questions sur lesquelles il existe un désaccord de principe très précis. Même si la question ne peut être réglée par ce groupe, les principaux points de désaccord pourront généralement être énoncés et présentés en plénière sous une forme qui permette à la Commission de prendre une décision, ou de procéder à un vote indicatif. Mais dans de nombreux autres cas, des problèmes moins caractérisés se poseront, ou des questions de principe imprévues surgiront au cours de la rédaction, ce qui obligera inévitablement le Comité de rédaction à tenter de trouver une solution.

72. Etre membre du Comité de rédaction représente une lourde charge : le Comité se réunit presque quotidiennement, et parfois le matin et l'après-midi. C'est pourquoi il faut se féliciter de la pratique récemment instaurée consistant à donner au Comité de rédaction une composition largement différente selon les sujets; cela permet en effet de répartir la charge entre davantage de membres 38/.

73. Pour un sujet donné, le Comité de rédaction est habituellement composé de 12 à 14 membres (les autres membres étant présents en tant qu'observateurs, et n'intervenant que de temps à autre). L'avantage est qu'un consensus au Comité de rédaction a ainsi toutes chances de recueillir un appui substantiel en plénière.

74. Les longues déclarations sont rares (et doivent être découragées). Il y a souvent un véritable débat. Les discussions ont lieu essentiellement en anglais et en français, qui sont les langues de travail dans lesquelles sont rédigés les textes examinés, mais les membres sont libres d'employer d'autres langues officielles. En général, le Comité de rédaction fonctionne bien.

---

37/ Voir Annuaire de la CDI, 1958, vol. II, p. 112.

38/ La pratique a été adoptée en 1992 : voir Annuaire de la CDI, 1992, vol. II (2), p. 57.

c) Groupes de travail

75. La Commission ou le Groupe de planification créent des groupes de travail dont l'objet et le mandat varient. Dans le cas d'un sujet nouveau, par exemple, il est habituel, avant de nommer un rapporteur spécial, de constituer un groupe de travail qui aidera à définir le champ de l'étude du sujet et l'orientation à lui donner. Un autre genre de groupe a pour fonction d'examiner tel ou tel point précis pour sortir si possible la Commission d'une impasse 39/. En outre, des groupes de travail sont parfois formés pour s'occuper de l'ensemble d'un sujet, lorsqu'il y a urgence par exemple, et le groupe est alors assez nombreux. Ce qui distingue ce second type de groupe de travail du Comité de rédaction tient au fait que si le Comité de rédaction travaille sur le texte des projets d'articles (et, en principe, aussi sur les commentaires) établis par un rapporteur spécial, le groupe de travail intervient quant à lui plus en amont dans le processus, lorsque les idées sont encore en train de se décanter 40/; il peut très bien étaler ses travaux sur plusieurs sessions, avec une réelle continuité dans sa composition, alors que la composition du Comité de rédaction change d'une année sur l'autre. Ce groupe de travail participe donc de plus près à la formulation d'une approche et à la formulation des projets. Un bon exemple à cet égard est le groupe de travail qui a élaboré le statut d'une cour criminelle internationale permanente et qui, avant de se lancer dans le moindre travail de rédaction d'articles, s'est concentré sur un certain nombre de propositions de base sur lesquelles un accord pouvait être réalisé 41/. La fonction qu'il a assurée n'aurait certainement pas pu l'être par le Comité de rédaction.

76. Dans ce type de groupe de travail, il se peut qu'il n'y ait pas de rapporteur spécial, ou que le rapporteur spécial n'ait qu'un rôle limité. Dans la plupart des cas, si le groupe de travail a fait un travail de rédaction minutieux, rien ne sert de le faire refaire par le Comité de rédaction avant de présenter un texte en séance plénière, et cela risque

---

39/ Voir par exemple le Groupe de travail créé en 1995 sur les "droits et obligations des Etats en matière de protection de l'environnement", A/50/10, p. 280 et 281.

40/ Dans le cas du Groupe de travail sur la cour criminelle internationale, le Groupe s'est, à un moment donné, scindé en sous-groupes pour la rédaction.

41/ A/47/10, p. 147.

d'entraîner des doubles emplois, voire des erreurs si des membres du Comité de rédaction n'ont pas participé à la discussion approfondie dont ce texte est issu. Il peut arriver que le Comité de rédaction ait un rôle à jouer, celui de l'examen final (la "toilette") d'un texte pour s'assurer de la justesse et de la cohérence des termes employés, mais, en pareils cas, la discussion en groupe de travail constitue une formule de rechange, et non un simple prélude, à l'examen par le Comité de rédaction.

77. Un groupe de travail, quel que soit son mandat, est toujours subordonné à la Commission plénière, au Groupe de planification ou à l'autre organe qui l'a créé. C'est à l'organe compétent qu'il revient d'établir le mandat voulu, de fixer les paramètres de toute étude, d'examiner et, si nécessaire, modifier les propositions et de se prononcer sur le résultat des travaux.

#### 6. La structure des sessions

78. A la lumière de cette analyse, nous passons à présent aux problèmes de structure des réunions de la Commission, y compris la planification des travaux sur un quinquennat, ainsi que de durée et d'organisation des sessions.

##### a) Planification des travaux sur un quinquennat

79. A la première session du présent quinquennat, en 1992, la Commission s'est fixé des buts pour les cinq années de son mandat, buts qu'elle a atteints et, dans un cas, dépassés <sup>42/</sup>. Le Groupe de planification compte qu'elle procédera à un exercice similaire en 1997, première année du quinquennat suivant. Il est aussi souhaitable qu'elle se livre à une évaluation à l'issue des cinq années du mandat pour apprécier les résultats obtenus et examiner les préparatifs à faire pour arrêter, sans perdre de temps au début de la première année, la planification de ses travaux pour le quinquennat suivant.

---

<sup>42/</sup> Pour les objectifs fixés en 1992, voir A/CN.4/L.473, par. 15. Conformément à ces objectifs, la Commission a terminé l'examen en seconde lecture du projet relatif aux cours d'eau en 1994 et du projet de code des crimes en 1996. Elle a achevé l'examen en première lecture du projet sur la responsabilité des Etats en 1996. Par l'intermédiaire d'un groupe de travail, elle a progressé dans l'examen de certains aspects du sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (plus précisément en ce qui concerne la prévention) et a commencé à travailler sur deux nouveaux sujets. L'élaboration du début jusqu'à la fin du projet de statut d'une cour criminelle internationale, qui n'était pas envisagée dans le rapport de 1992, est également à mettre à son actif.

b) Durée des sessions

80. Le statut ne précise pas quelle doit être la durée des sessions, encore qu'il indique que celles-ci se tiennent normalement à Genève (art. 12, modifié en 1955). Effectivement, toutes les sessions se sont tenues à Genève, à l'exception de la session de 1954, qui s'est tenue à Paris, et de celle de 1965, qui s'est tenue en partie à Genève et en partie à Monaco. Il était certainement tenu pour acquis qu'il s'agirait de sessions annuelles, et tel a en effet été le cas depuis 1949. La durée des sessions était normalement de 10 semaines; les 12 semaines sont devenues la règle après l'adoption par l'Assemblée générale de sa résolution 3315 (XXIX) du 14 décembre 1974. Sauf en 1965, la Commission a toujours tenu une unique session continue par an.

81. En 1986, la durée normale de 12 semaines a été ramenée à 10 semaines pour des raisons budgétaires, mais la Commission s'étant exprimée en termes assez énergiques sur le sujet, la durée de 12 semaines a été rétablie l'année suivante et conservée depuis lors. L'Assemblée générale a réaffirmé qu'il était nécessaire que la Commission siège pour la durée habituelle de 12 semaines <sup>43/</sup>. La Commission compte aujourd'hui presque deux fois plus de membres que lors de sa création. Ses débats sont forcément plus longs, facteur qu'il faut ne pas perdre de vue lorsqu'on procède à des comparaisons.

82. En principe, la Commission devrait pouvoir décider chaque année quelle serait la durée requise pour la session suivante (c'est-à-dire 12 semaines ou moins), compte dûment tenu de l'état d'avancement des travaux et des priorités que l'Assemblée aurait éventuellement fixées quant à l'achèvement de tel ou tel sujet.

83. Certaines années, une session de moins de 12 semaines suffira. D'autres années, surtout la dernière d'un mandat, il faudra bien 12 semaines à la Commission pour mettre la dernière main à un projet en première ou en seconde lecture avant que sa composition ne soit renouvelée. Pour diverses raisons, le Groupe de planification pense qu'il suffira d'une session de 10 semaines en 1997 pour les travaux en cours.

84. A plus long terme, la question de la durée des sessions est liée à celle de leur organisation, et en particulier à la possibilité de scinder les sessions, qui fait l'objet de la section suivante. Surtout si la Commission

---

<sup>43/</sup> Voir, par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale 41/81 du 3 décembre 1986, 42/156 du 7 décembre 1987 et, la dernière en date, 50/45 du 11 décembre 1995, par. 11.

adopte le principe d'une session en deux temps, le Groupe de planification estime qu'elle pourra normalement s'acquitter avec efficacité de ses tâches dans un délai inférieur à 12 semaines par an. Il lui semble qu'il y aurait de bonnes raisons pour que la Commission revienne à l'ancien système, où les travaux étaient étalés sur 10 semaines au total, tout en se ménageant la possibilité de prolonger sa session de deux semaines certaines années si nécessaire - et tout spécialement la dernière année du mandat.

c) Possibilité d'une session en deux temps

85. L'article 12 du Statut (modifié en 1995) dispose que la Commission se réunit à l'Office des Nations Unies à Genève, en ajoutant toutefois que "après consultation avec le Secrétaire général", la Commission a "le droit de se réunir en d'autres endroits". Il n'y a donc rien dans le statut qui s'oppose à ce que la Commission scinde sa session annuelle en deux parties, ni même à ce que l'une des deux parties de la session se tienne au Siège de l'ONU, à New York. En 1991/92, une formule de session en deux temps a été proposée, mais il a été décidé de l'écarter pour le moment 44/.

86. Les partisans d'une session unique font valoir que seul un travail continu permet d'examiner avec toute la minutie nécessaire les projets d'articles proposés, tant en séance plénière que dans le cadre du Comité de rédaction. Quelle que soit la session considérée, la Commission s'occupe en général activement de quatre ou cinq sujets, dont deux peuvent être prioritaires. Si la session est plus courte et qu'elle se déroule en deux temps, l'examen des sujets qui ne sont pas jugés prioritaires à la session considérée risque d'être plutôt superficiel, moyennant quoi les progrès sur ces sujets seraient irréguliers et les orientations fournies au rapporteur spécial insuffisantes. Il convient de souligner par ailleurs que la recherche d'un véritable consensus sur les projets d'articles peut se révéler difficile et qu'en tout état de cause elle prend beaucoup de temps. La Commission ne se contente pas de donner son aval aux propositions des rapporteurs spéciaux, elle doit les examiner d'un oeil attentif et critique. Si l'on considère qu'il fait intervenir 34 membres, venus d'horizons juridiques, culturels et linguistiques différents, ce processus ne saurait être hâté plus que de raison. Il se pose aussi un problème de "masse critique", à savoir que seul un examen minutieux collectif en séance plénière,

---

44/ Annuaire de la CDI, 1992, vol. II, deuxième partie, p. 58.

au sein du Comité de rédaction et de groupes de travail peut permettre de dégager des conclusions réellement satisfaisantes, et le fait de scinder la session en deux risquerait d'interrompre et de fragmenter ce processus. De l'avis de ces membres, une session continue s'impose si l'on veut obtenir les meilleurs résultats sur les sujets prioritaires tout en maintenant le rythme et le cap pour les autres sujets.

87. Les partisans de la session en deux temps font valoir quant à eux que cette formule faciliterait le travail de réflexion et d'étude des membres de la Commission et, en particulier, qu'elle permettrait un travail préparatoire entre les sessions qui ne pourrait que rendre la seconde partie beaucoup plus productive. Ainsi, les rapports ou propositions débattus en séance plénière pendant la première partie de la session pourraient être traités par le Comité de rédaction pendant la seconde. A l'inverse, lorsque le Comité de rédaction aurait achevé l'examen de certains projets d'articles au cours de la première partie de la session, les articles modifiés et assortis de commentaires pourraient être prêts pour l'examen en séance plénière pendant la seconde partie de la session, et les membres de la Commission auraient eu la possibilité d'en prendre connaissance et de les étudier à l'avance. Une session en deux temps encouragerait aussi le travail informel entre les sessions et donnerait du temps aux rapporteurs spéciaux pour réexaminer les propositions débattues au cours de la première partie d'une session. Elle permettrait au Comité de rédaction ou à un groupe de travail de se réunir pendant une semaine, par exemple, à la fin de la première partie ou au début de la seconde, sans exiger la présence des membres de la Commission qui n'y siègent pas. Elle offre aux personnes qui, pour des raisons professionnelles ou autres, ne peuvent pas s'engager à être présents 12 semaines durant à Genève, la possibilité de présenter leur candidature. Il y a tout lieu de penser qu'il serait plus facile pour les membres de la Commission qui ont d'autres engagements (qu'ils soient conseillers juridiques d'un gouvernement, juristes dans le secteur privé ou professeurs de droit à l'université) de passer une période continue de quatre à cinq semaines en session plutôt qu'une période de 12 semaines. A l'heure actuelle, certains membres de la Commission sont contraints de s'absenter de Genève pendant des périodes très longues. Le problème du choix entre des engagements contradictoires ne disparaîtra certes jamais totalement, mais la formule de la session plus courte et scindée

en deux parties est probablement de nature à susciter une participation plus nombreuse et plus continue. Bref, elle assurerait davantage de souplesse.

88. Le choix est en l'occurrence tributaire de considérations financières qui échappent à l'emprise de la Commission. D'après des calculs provisoires, une session de 10 semaines, divisée à parts égales entre New York et Genève, coûterait très sensiblement moins cher qu'une session ininterrompue de 12 semaines. Et même pour une durée totale identique, il semble qu'une session en deux temps ne soit pas sensiblement plus coûteuse, parce que le surcroît de frais de voyage des membres de la Commission serait largement compensé par la réduction des dépenses liées à l'envoi à Genève de fonctionnaires du secrétariat en poste à New York.

89. De l'avis du Groupe de planification, il faudrait tenter l'expérience d'une session scindée en deux parties. Pour diverses raisons, y compris du fait des contraintes budgétaires et parce que 1997 se trouve être la première année d'un nouveau mandat quinquennal, il semble toutefois préférable d'entreprendre l'expérience en 1998, ce qui permettra de bien planifier cette session en deux temps, dont il sera possible de mesurer les avantages et les inconvénients dans la pratique.

90. La planification de la répartition des travaux entre les deux parties de la session, dans le cas d'une session ainsi scindée, est essentielle. Cette planification se fera nécessairement d'année en année, avec une certaine souplesse. Mais on pourra, par exemple, prévoir pour la première partie de la session l'examen de rapports de rapporteurs spéciaux et de projets d'articles par le Comité de rédaction et, pour la seconde partie de la session, l'examen en Commission plénière des rapports du Comité de rédaction ou d'autres groupes et du rapport de la Commission elle-même. Il faudra que la seconde partie de la session s'achève au plus tard fin juillet pour que le rapport de la Commission à l'Assemblée générale soit prêt début septembre.

d) Le caractère essentiel de la contribution du secrétariat

91. L'article 14 du statut de la Commission dispose simplement que le Secrétaire général mettra, "autant qu'il lui est possible, à la disposition de la Commission le personnel et les facilités dont la Commission aura besoin pour accomplir sa tâche".

92. Concrètement, la contribution du secrétariat est essentielle. Outre les services fonctionnels fournis à la Commission et à ses organes subsidiaires, le secrétariat effectue un travail considérable de recherche, souvent dans les

plus brefs délais. Les fonctionnaires du secrétariat prêtent leur concours aux membres du Bureau de la Commission pour l'ordre du jour, la tenue des dossiers, l'établissement des projets de rapports à la plénière, et ainsi de suite. Ils aident à la préparation des commentaires des projets d'articles, le Groupe de travail demeurant néanmoins convaincu que cette fonction incombe au premier chef aux rapporteurs spéciaux. Dans les groupes de travail, où il arrive qu'il n'y ait pas de rapporteur spécial, ce concours est très précieux. Il conviendrait d'encourager les fonctionnaires du secrétariat à apporter une contribution encore plus grande aux travaux de la Commission.

e) Le Séminaire de droit international

93. Le Séminaire est depuis de nombreuses années un élément caractéristique des sessions de la Commission, et plusieurs centaines de jeunes spécialistes ont pu se faire une idée de l'oeuvre de l'ONU et de la CDI par ce biais. Il faut espérer que le Séminaire pourra se poursuivre en dépit des difficultés financières actuelles.

f) Publication des travaux de la Commission

94. Le rapport annuel de la Commission à la Sixième Commission sort quelques semaines après la fin de la session. Dans l'Annuaire de la Commission figurent les comptes rendus analytiques des débats en plénière, le texte intégral des projets d'articles et des commentaires tels qu'ils ont été définitivement adoptés, les rapports des rapporteurs spéciaux et un choix d'autres documents. La charge de travail en retard sur l'Annuaire a été quelque peu réduite. De plus, les Nations Unies publient périodiquement, sous le titre La Commission du droit international et son oeuvre, un aperçu très utile de ses activités, qui récapitule ses travaux et rééditent les projets d'articles qu'elle a adoptés ou, le cas échéant, les conventions ou autres textes adoptés sur la base de ces projets d'articles. La cinquième édition de cet ouvrage est parue en 1996.

95. Des comptes rendus non officiels des travaux de la Commission paraissent dans les revues de droit international. Chaque année, par exemple, une étude de ses travaux est publiée dans l'American Journal of International Law et l'Annuaire français de droit international. La publication d'analyses similaires dans les autres langues de la Commission doit être encouragée.

7. Les relations de la CDI avec d'autres organes ou organismes  
(au sein ou en dehors des Nations Unies)

96. S'il est une relation importante pour la Commission, c'est celle qui la lie à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du rapport qu'elle présente à

la Sixième Commission. Mais le Statut de la Commission prévoit la possibilité de toute une série de relations avec d'autres organes ou organismes :

a) En vertu des articles 16 c), 17 2) b) et 21 2), la Commission doit adresser des questionnaires aux gouvernements des Etats Membres ou solliciter leurs observations à propos de tout projet en cours d'examen.

b) En vertu de l'article 17, la Commission peut examiner "les plans et projets de conventions multilatérales émanant de Membres de l'Organisation des Nations Unies, d'organes principaux des Nations Unies autres que l'Assemblée générale, d'institutions spécialisées ou d'organisations officielles établies par accords intergouvernementaux en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification, que lui transmet à cet effet le Secrétaire général".

c) En vertu du chapitre III de son Statut, la Commission est, de manière très générale, habilitée à consulter tout organe des Nations Unies sur tout sujet entrant dans la compétence de celui-ci, et toute organisation, nationale ou internationale, officielle ou non, sur tout sujet qui lui a été confié (voir art. 25 1) et 26 1)).

d) Dans un certain nombre de cas, la Commission a eu des consultations systématiques avec certaines institutions (avec la FAO, par exemple, sur la question des pêcheries situées au-delà des limites des eaux territoriales). Elle a aussi sollicité des avis d'expert (par exemple sur les questions de la délimitation des zones maritimes et du tracé des lignes de base).

97. La Commission a pour habitude à chaque session d'accueillir les représentants du Comité consultatif juridique afro-asiatique, du Comité européen de coopération juridique du Conseil de l'Europe et du Comité juridique interaméricain, qui font oralement rapport sur les activités desdits organismes. Ces visites sont certes utiles, mais elles prennent généralement la forme d'échanges formels et congratulatoires. Le Groupe de planification se félicite de ces échanges, mais pense qu'ils gagneraient à ce qu'un bref rapport écrit sur les travaux des organismes respectifs, accompagné des documents pertinents, soit distribué à l'avance. Il pourrait y avoir un court échange de vues formel à consigner dans le compte rendu de séance, suivi d'une discussion moins formelle avec les membres de la Commission sur telle ou telle question intéressant les deux parties. Il faudrait aussi encourager ces organismes à renforcer leur coopération avec les rapporteurs spéciaux de la Commission, selon les sujets traités, et stimuler la coopération entre le

secrétariat de la CDI et les secrétariats de ces organismes et les échanges de documentation.

98. Il est en revanche une série de relations potentiellement importantes qui sont pour l'instant négligées, à savoir celles qui pourraient s'instaurer avec les organes spécialisés de l'ONU et autres qui ont des attributions juridiques ou dont les activités ont des incidences juridiques. Du moins est-il approprié d'inviter des organes ayant des responsabilités spécifiques dans un domaine donné à échanger des informations avec la Commission et à faire, le cas échéant, des observations sur ses travaux, mais à l'heure actuelle, les différentes composantes du système des Nations Unies opèrent dans une large mesure chacune de son côté. Une autre possibilité serait en fait d'envisager l'étude conjointe, sous la direction de la Commission, d'un sujet juridique donné avec l'organisme compétent dans le domaine considéré. Les commissions juridiques nationales mènent des études conjointes de ce type dans des domaines techniques comme le droit douanier ou l'insolvabilité. Il n'y a à priori aucune raison pour que cela soit impossible au niveau international.

#### 8. La possibilité d'une révision du Statut

99. Le Statut de la Commission a été rédigé peu après la fin de la seconde guerre mondiale, et bien qu'il ait été modifié à plusieurs reprises, jamais il n'a fait l'objet d'un examen et d'une révision approfondis. Dans l'ensemble, il s'est révélé suffisamment souple pour se prêter à quelques modifications dans la pratique. Ainsi, il contient plus ou moins suffisamment de dispositions sur des questions telles que l'approbation d'un plan de travail sur un sujet 45/ et la nomination d'un groupe de membres chargés de collaborer avec le rapporteur spécial 46/. S'agissant d'autres questions examinées ici (par exemple les sessions qui se dérouleraient en deux temps), il n'empêche pas de modifier les modalités de fonctionnement de la Commission. Pour la plupart, les modifications évoquées dans le présent rapport peuvent être mises en oeuvre sans qu'il soit besoin d'aucun amendement au Statut.

---

45/ Statut de la CDI, art. 16 b), art. 17 2) a) et art. 19 1).

46/ Statut de la CDI, art. 16 d) (encore que cette disposition ne vise que la période qui suit l'envoi d'un questionnaire aux gouvernements et qu'elle se termine par "en attendant les réponses à son questionnaire") : on pourrait reformuler cette disposition en termes plus généraux, afin de la rendre applicable à l'ensemble du processus d'examen d'un sujet, qu'il y ait ou non désignation d'un rapporteur spécial.

100. Il n'en demeure pas moins que certains aspects du Statut méritent d'être examinés et révisés alors que la Commission approche de son cinquantième anniversaire. Quelques dispositions du Statut sont anachroniques et pourraient être supprimées, par exemple l'article 26 3) où il est question des "relations avec l'Espagne franquiste" et "les organisations qui ont collaboré avec les nazis et les fascistes". L'on pourrait également, dans l'article 26 4), ajouter à l'Union panaméricaine, parmi les organes intergouvernementaux dont la tâche est la codification du droit international, des organismes tels que le Comité consultatif juridique afro-asiatique, la Conférence de La Haye de droit international privé et UNIDROIT. Plus fondamentalement, la distinction établie, dans les articles premier et 15 notamment, entre la codification et le développement progressif du droit international s'est révélée intenable, aussi pourrait-on explicitement fusionner les deux procédures. On pourrait en particulier étendre expressément à tous les travaux de la CDI la faculté "d'adopter pour chaque cas le plan de travail qui lui paraît approprié", qui est expressément reconnue à la Commission dans le cas de la "codification" (art. 19 1) du Statut). Un certain nombre d'autres problèmes de fond demanderont à être examinés.

101. Le Groupe de planification recommande à la Commission de réfléchir, à sa prochaine session, à la possibilité de recommander à l'Assemblée générale de réexaminer le Statut de façon à ce que cet exercice coïncide avec le cinquantième anniversaire de la Commission en 1999.

-----