

## LE STATUT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

**Par Sir Michael Wood**

*Membre de la Commission du droit international*

*Senior Fellow du Centre Lauterpacht pour le droit international de l'Université de Cambridge*

La Commission du droit international est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a pour mission de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification. La Commission est régie par un statut joint en annexe à la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale en date du 21 novembre 1947, tel que modifié. Le Statut non seulement définit la structure et les méthodes de travail de la Commission mais est intéressant aussi par ce qu'il nous dit quant au clivage d'opinion qui existait en 1974 au sujet de la codification et du développement progressif du droit international. Cependant, en dépit des divergences de vues d'alors – et peut-être même en raison des compromis parfois branlants que reflète le texte –, le Statut de la Commission du droit international s'est avéré être un document visionnaire et souple qui a résisté à l'épreuve du temps.

Le mouvement de codification du droit international trouve ses origines dans un certain nombre de conférences *ad hoc* (comme celles de Vienne de 1814-1815, de Paris de 1856 et de La Haye de 1899-1907 ou la Conférence navale de Londres de 1908-1909) et d'initiatives privées (l'Institut de droit international et l'Association de droit international, fondés l'un et l'autre en 1873 ou le *Harvard Research in International Law*, publié de 1929 à 1939). Stimulée en partie par la nécessité de clarifier le droit si l'on voulait que soit acceptée la juridiction de la Cour permanente de justice internationale qui venait d'être créée, la Société des Nations a entrepris au plan intergouvernemental un effort plus systématique qui a débouché sur la création du Comité d'experts pour la codification progressive du droit international (1924) et de la Conférence de codification de La Haye de 1930 et son du Comité préparatoire, mais leurs travaux ne peuvent pas être considérés comme ayant véritablement été couronnés de succès. En 1931, l'Assemblée de la Société des Nations a adopté une résolution relative à la procédure de codification dont l'idée maîtresse était de renforcer l'influence des gouvernements à tous les stades du processus de codification. Nombre des idées reflétées dans cette résolution ont été reprises dans le Statut de la Commission.

Le paragraphe 1 a) de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies stipule que l'Assemblée « provoque des études et fait des recommandations dans le but de ... encourager le développement progressif du droit international et sa codification ». L'Assemblée générale n'a pas attendu pour mettre en œuvre cette disposition et dès sa première session, en 1946, elle a créé une Commission pour le développement progressif du droit international et sa codification, parfois appelée « Commission des Dix-Sept », qui s'est réunie de mai à juin 1947 et a recommandé la création de la Commission du droit international. Ce travail a ensuite été poursuivi, en 1947, par le Sous-Comité 2 de la Sixième Commission. Comme il ressort clairement des rapports de la Commission des Dix-Sept et du Sous-Comité 2, bon nombre de questions importantes touchant la composition de la Commission ou découlant de ses travaux ont été examinées de manière approfondie lors des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption du Statut. Ces questions portaient notamment sur le point

de savoir si les membres de la Commission devraient travailler à plein temps ou à temps partiel, s'ils devraient représenter des gouvernements ou siéger à titre individuel (formule privilégiée par une forte majorité des membres de la Commission des Dix-Sept et du Sous-Comité), et sur la distinction à établir entre développement progressif et codification, question à propos de laquelle les avis étaient partagés et distinction qui s'est avérée peu commode, comme on le verra plus loin.

Étant joint en annexe à une résolution de l'Assemblée générale, le Statut n'a pas rang de traité et peut être modifié par une autre résolution de l'Assemblée. Pour l'essentiel, il est demeuré inchangé depuis plus de 60 ans, bien qu'il ait été amendé par six résolutions de l'Assemblée générale (en 1950, 1955, 1956, 1961 et 1981) sur des points concernant pour la plupart la composition de la Commission, la durée du mandat de ses membres et le lieu de réunion de la Commission.

À la demande de l'Assemblée générale, la Commission a brièvement passé en revue son statut en 1951 mais s'est essentiellement bornée à recommander qu'elle soit transformée en organe siégeant à plein temps. Cette recommandation n'a pas été adoptée par l'Assemblée et, en 1952, la Commission a décidé qu'il ne serait pas opportun de pousser plus loin la révision de son statut. En 1996, à l'issue d'un examen général de son programme, de ses procédures et de ses méthodes de travail, la Commission a relevé que son statut n'avait jamais été l'objet d'un examen et d'une révision approfondis mais est parvenue à la conclusion que, dans l'ensemble, il s'était révélé suffisamment souple pour se prêter à quelques modifications dans la pratique (rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session, 1996, par. 241 à 243). À cette occasion, la Commission a appelé l'attention sur certains aspects du Statut qui méritaient d'être examinés et révisés, en particulier la distinction qu'elle a qualifiée d'« intenable » entre la codification et le développement progressif du droit international, à propos de laquelle elle a suggéré d'« explicitement fusionner les deux procédures ». La Commission a décidé de réfléchir à la possibilité de recommander à l'Assemblée générale de réexaminer son statut, mais il n'a pas été donné suite à cette suggestion, les États considérant sans doute que les anomalies que comportait le Statut n'étaient pas suffisamment sérieuses pour en exposer le texte à une révision générale.

Les méthodes de travail actuelles de la Commission ne découlent pas clairement du Statut, lequel doit être replacé dans le contexte de la pratique changeante suivie par la Commission et par l'Assemblée générale depuis 1947. Le Statut, s'il établit assurément les bases sur lesquelles reposent l'organisation de la Commission et ses méthodes de travail et indique quel doit être le résultat de ses travaux, n'a pas été un carcan. C'est cependant par le Statut qu'il faut commencer si l'on veut bien comprendre le fonctionnement de la Commission.

Après un premier article définissant le but de la Commission, le Statut est subdivisé en trois chapitres. Le chapitre I (art. 2 à 14) a trait à l'organisation de la Commission, le chapitre II (art. 15 à 24) décrit sa tâche et le chapitre III (art. 25 et 26) se rapporte à la coopération avec d'autres organismes.

L'article 1, reprenant le paragraphe 1 a) de l'Article 13 de la Charte, stipule que la Commission a pour but « de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification », tout en précisant que la Commission « s'occupera au premier chef du droit international public, sans qu'il lui soit interdit de pénétrer dans le domaine du droit international privé ». De fait, la Commission ne s'est pas

occupée du droit international privé, si ce n'est de façon incidente dans le cadre de son examen de questions de droit international public (comme celle de l'immunité de juridiction des États et de leurs biens).

Le chapitre I traite de la composition de la Commission, de la procédure de présentation des candidatures et d'élection de ses membres, du mandat des membres de la Commission (qui était initialement de trois ans mais qui a été porté à cinq ans dès 1950), des indemnités auxquelles ils ont droit (question qui demeure controversée) et du lieu de réunion de la Commission. Initialement, le Statut prévoyait que la Commission aurait son siège à New York, mais celui-ci a été fixé à Genève en 1955, la Commission ayant exprimé l'avis que les membres de la Commission, étant donné la nature de leur tâche, pouvaient travailler plus efficacement à l'Office européen des Nations Unies. En fait, après sa première session, la Commission s'est presque toujours réunie à Genève.

La Commission comportait initialement 15 membres, mais leur nombre a été porté à 21 en 1956, à 25 en 1961 et à 34 en 1981. Les membres de la Commission doivent, aux termes de l'article 2, posséder « une compétence reconnue en matière de droit international ». Il découle implicitement du texte du Statut, et il ressort clairement des travaux préparatoires et de la pratique suivie depuis lors, que les membres de la Commission siègent à titre individuel et non en qualité de représentant d'États.

Les candidatures sont présentées par les États. Les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix à l'Assemblée générale et au moins la majorité des membres présents et votant sont élus (jusqu'à concurrence du maximum prescrit pour chaque groupe régional). Le maximum applicable à chacun de ces groupes régionaux est fixé par une résolution de l'Assemblée générale (voir la résolution 36/39 de l'Assemblée générale du 18 novembre 1981). Aux termes du Statut, les électeurs sont invités à avoir en vue « que, dans l'ensemble, la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde soit assurée » à la Commission. En cas de vacance survenant après l'élection, la Commission pourvoit elle-même le siège vacant.

Le Statut dispose par ailleurs que le Secrétaire général doit, autant qu'il lui est possible, mettre à la disposition de la Commission les facilités et le personnel dont elle aura besoin. La Division de la codification du Bureau des affaires juridiques a d'emblée apporté une contribution majeure aux travaux de la Commission, en particulier en élaborant ou en faisant établir des études consacrées aussi bien à des questions à caractère général qu'aux points spécifiques inscrits à l'ordre du jour de la Commission. Le fait que les membres de la Commission ne siègent pas à plein temps a rehaussé d'autant plus l'importance de ce concours de la Division. Les directeurs qui se sont succédé à la tête de la Division de la codification ont fait fonction de secrétaire de la Commission.

Le chapitre II, intitulé « Tâche de la Commission du droit international », s'ouvre sur un article, l'article 15, décrivant l'interprétation devant être donnée, aux fins du Statut, aux expressions « développement progressif du droit international » et « codification du droit international ». Par « développement progressif » il faut entendre « les cas où il s'agit de rédiger des conventions sur des sujets qui ne sont pas encore réglés par le droit international ou relativement auxquels le droit n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique des États ». L'expression « codification », quant à elle, est employée pour couvrir les 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 ».

Ce chapitre énonce ensuite les procédures à suivre en matière de développement progressif (partie A) et de codification (partie B). La partie A établit alors une distinction entre i) les cas où l'Assemblée générale renvoie à la Commission une proposition concernant le développement progressif du droit international (art. 16) et ii) les cas où des plans et projets de conventions multilatérales sont présentés par des Membres de l'Organisation des Nations Unies, des organes principaux de l'Organisation autres que l'Assemblée générale, des institutions spécialisées ou des « organisations officielles établies par des accords intergouvernementaux en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification » (art. 17).

La partie B prévoit une seule procédure en matière de codification. Elle comporte une importante disposition qui énumère les différentes formes que peuvent revêtir les travaux de la Commission, disposition qui, dans la pratique, paraît tout aussi appropriée pour les sujets faisant intervenir le développement progressif du droit. La Commission peut recommander à l'Assemblée générale : a) de n'entreprendre aucune action, le rapport ayant été publié; b) de prendre acte du rapport ou de l'adopter dans une résolution; c) de recommander le projet aux Membres de l'Organisation des Nations Unies en vue de la conclusion d'une convention; ou d) de convoquer une conférence pour conclure une convention (art. 23).

Il est apparu rapidement que la distinction établie dans le Statut entre le développement progressif et la codification, supposant trois procédures distinctes, n'était pas tenable dans la pratique. Selon Briggs (*The International Law Commission*, p. 141), « nul, d'emblée, n'ignorait que la distinction était frontalement fondamentalement viciée et dépourvue de réalisme dans la pratique, mais des considérations politiques avaient imposé de l'incorporer au Statut. » Dans la pratique, la Commission a élaboré ce qui est essentiellement une seule et même procédure, bien que souple, pour l'examen de toutes les principales questions dont elle est saisie, en s'inspirant des principales caractéristiques des procédures reflétées dans son Statut. Ces procédures consistent notamment à progresser délibérément par une première et une deuxième lecture, en tenant pleinement compte de la nécessité de consulter les États pendant tout le processus, aussi bien individuellement qu'au sein de la Sixième Commission.

La partie B contient deux dispositions qui présentent un intérêt plus général. Aux termes de l'article 18, la Commission doit rechercher, « dans l'ensemble du droit international, les sujets appropriés de codification » en vue de sélectionner ceux dont la codification est « nécessaire ou désirable ». C'est cette disposition qui a été à l'origine de la célèbre « étude du droit international » de Hersch Lauterpacht qui, avec celle de 1971, a été la principale source d'inspiration du travail de la Commission pendant plus de 50 ans. Depuis 1992, le Groupe de travail sur le programme de travail à long terme de la Commission a identifié les thèmes que la Commission pourrait examiner à l'avenir sur la base de canevas ou de résumés de sujets présélectionnés établis par les membres de la Commission ou par son secrétariat. Sur cette base, le Groupe de travail recommande périodiquement une liste de questions à incorporer au programme de travail à long terme de la

Commission. C'est en se référant à cette liste que la Commission sélectionne actuellement les sujets qu'elle entend étudier.

Conformément à l'article 24, la Commission doit « examiner les moyens susceptibles de rendre plus accessible la documentation relative au droit international coutumier, par exemple la compilation et la publication de documents établissant la pratique des États et des décisions de juridiction nationale et internationale sur des questions de droit international ». La deuxième partie du rapport que la Commission a soumis en 1950 à l'Assemblée générale a débouché sur une série d'importantes publications, internationales et nationales, officielles et non officielles, qui existent encore aujourd'hui, parmi lesquelles il y a lieu de citer l'*Annuaire juridique des Nations Unies*, la *Série législative des Nations Unies*, le *Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies* et les *Recueils des sentences arbitrales internationales*.

Le chapitre III du Statut stipule que la Commission peut mener de larges consultations avec tout organe des Nations Unies et avec « toute organisation, nationale ou internationale, officielle ou non » (art. 25 et 26). (Les articles 16 et 21 envisagent également la possibilité pour la Commission de consulter des institutions scientifiques et des experts individuels.) La tendance à l'élargissement des consultations sera sans doute durable, eu égard en particulier aux nouvelles questions que doit aborder la Commission. Ainsi, la Commission a récemment eu des consultations avec des experts de l'extérieur sur des sujets comme les ressources nationales partagées, la responsabilité des organisations internationales et la protection des personnes en cas de catastrophe. Pour un instrument rédigé en 1947, le Statut fait apparaître une remarquable ouverture en matière de consultations aussi bien avec des gouvernements qu'avec des organes non gouvernementaux et des experts.

## Références

### A. Documents

Société des Nations, résolution adoptée par l'Assemblée le 25 septembre 1931 : *Documents officiels de la douzième Assemblée*, séances plénières, p. 135

Résolution 94 (I) de l'Assemblée générale du 11 décembre 1946 (développement progressif du droit international et sa codification)

Documents des Nations Unies relatifs au développement et à la codification du droit international établis à l'intention de la Commission pour le développement progressif du droit international et sa codification [y compris l'Étude historique du développement du droit international et de sa codification par des conférences internationales (A/AC.10/5 du 29 avril 1947)], *American Journal of International Law, Suppl.*, vol. 41, n° 4, 1947, p. 29 à 147

Rapport de la Commission pour le développement progressif du droit international et sa codification (A/AC.10/51, republié sous la cote A/331), 17 juin 1947

Rapport du Sous-Comité 2 de la Sixième Commission (A/C.6/193), 18 novembre 1947 (reproduit dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session*, 1947, Sixième Commission, comptes rendus analytiques, annexes, p. 188, sans le texte du projet de statut)

Résolution 174 (II) de l'Assemblée générale du 21 novembre 1947 (création d'une commission du droit international)

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa deuxième session, 5 juin-29 juillet 1950 (A/1316, reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1950, partie II, p. 367)

Résolution 485 (V) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1950 (amendement à l'article 13 du Statut de la Commission du droit international)

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa troisième session, 16 mai-27 juillet 1951 (A/1858, reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1951, vol. II, chap. V, p. 137 à 139)

Résolution 984 (X) de l'Assemblée générale du 3 décembre 1955 (amendement à l'article 12 du Statut de la Commission du droit international : lieu de réunion de la Commission)

Résolution 985 (X) de l'Assemblée générale du 3 décembre 1955 (amendement à l'article 10 du Statut de la Commission du droit international : durée du mandat des membres de la Commission)

Résolution 1103 (XI) de l'Assemblée générale du 18 décembre 1956 (amendements aux articles 2 et 9 du Statut de la Commission du droit international)

Résolution 1647 (XVI) de l'Assemblée générale du 6 novembre 1961 (augmentation du nombre des membres de la Commission du droit international : amendements aux articles 2 et 9 du Statut de la Commission)

Résolution 36/39 de l'Assemblée générale du 18 novembre 1981 (augmentation du nombre de membres de la Commission du droit international)

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session, 1996 [A/51/10 (Suppl.)], par. 241 à 243)

## ***B. Doctrine***

Pour un ouvrage « se présentant essentiellement comme un commentaire juridique de la signification des dispositions du Statut de la Commission » (l'historique allant jusqu'au début des années 60), voir H. W. Briggs. Pour un historique plus récent, voir la deuxième partie de la dernière édition de la publication intitulée *La Commission du droit international et son œuvre*

H. W. Briggs, *The International Law Commission*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1965

R. Y. Jennings, « The Progressive Development of International Law and its Codification », *British Yearbook of International Law*, vol. 24, 1947, p. 301

Y.-L. Liang, « The General Assembly and the Progressive Development and Codification of International Law », *American Journal of International Law*, vol. 42, 1948, p. 66

Y.-L. Liang, « Le développement et la codification du droit international », *Recueil des cours*, vol. 73, 1948-II, p. 411

S. Rosenne, « The International Law Commission, 1949-59 », *British Yearbook of International Law*, vol. 36, 1960, p. 104

P. S. Rao, « The International Law Commission », in R. Wolfrum (éd.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008, édition en ligne ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)), consultée le 1<sup>er</sup> décembre 2008

Organisation des Nations Unies, *La Commission du droit international et son œuvre*, septième édition, 2007 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.07.V.9), vol. I, parties I.3 et II