



Assemblée générale

Distr. générale
13 août 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 82 de l'ordre du jour provisoire*

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante et unième session

Assistance aux rapporteurs spéciaux de la Commission du droit international

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport, établi conformément à la résolution 63/123 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 2008, contient des informations sur l'assistance actuellement fournie à la Commission du droit international ainsi que sur les ressources dont ont besoin dans la pratique ses rapporteurs spéciaux et les difficultés qu'ils rencontrent dans leur travail, compte tenu des décisions précédentes de l'Assemblée générale.

* A/64/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi conformément au paragraphe 9 de la résolution 63/123 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 2008, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter, conformément aux procédures établies et gardant à l'esprit sa résolution 56/272 du 27 mars 2002, un rapport sur l'assistance fournie actuellement aux rapporteurs spéciaux et différentes options permettant d'appuyer davantage le travail des rapporteurs spéciaux.

II. Rôle joué par les rapporteurs spéciaux dans les travaux de la Commission

2. Les rapporteurs spéciaux jouent un rôle capital dans les travaux de la Commission du droit international. La pratique de la Commission a consisté à nommer un de ses membres comme rapporteur spécial aux premiers stades de l'examen d'un des sujets inscrits à son ordre du jour, sans égard à la question de savoir si celui-ci relève du développement progressif ou de la codification du droit international¹. Le membre de la Commission ainsi nommé rapporteur spécial continue de s'acquitter de ses fonctions aussi longtemps qu'il demeure membre de la Commission et que celle-ci n'a pas achevé ses travaux sur la question. Le rapporteur spécial a pour rôle d'offrir une vision intellectuelle du sujet, d'en délimiter les contours, d'expliquer la pratique existante et l'état du droit en la matière, de formuler des propositions concernant l'élaboration de projets d'articles dans les rapports qu'il soumet à la Commission au sujet de la question, de tenir compte des vues exprimées par les États Membres et, dans certains cas, les organisations internationales, ainsi que de gérer, d'une façon générale, le déroulement des travaux de la Commission sur le sujet, de sa conception initiale en termes de contenu et de structure jusqu'à son aboutissement, à savoir l'adoption d'une série définitive de projets d'articles ou de principes directeurs, accompagnés d'un commentaire.

3. Le rapporteur spécial s'acquitte de différentes tâches, allant de l'élaboration de rapports sur le sujet, de la participation à l'examen de la question et de l'élucidation de ses divers aspects en plénière et de la préparation, au sein du Comité de rédaction, de textes révisés des projets d'articles, le cas échéant, à l'élaboration de commentaires des projets d'articles une fois que ceux-ci ont été adoptés par la Commission. Les rapports des rapporteurs spéciaux constituent la base même du travail de la Commission ainsi qu'un élément critique des techniques et des méthodes de travail établies par la Commission conformément à son statut².

4. Pour s'acquitter de leurs tâches, les rapporteurs spéciaux doivent mener de leur côté un vaste travail de recherche et d'analyse et diriger de façon suivie toutes les étapes des travaux de la Commission sur le thème en question. La Commission se réunit à Genève pour des sessions de durée déterminée, mais les rapporteurs spéciaux doivent poursuivre leur travail toute l'année. Dans la pratique, les méthodes de travail mises en place par la Commission conformément à son statut

¹ Le statut de la Commission envisage uniquement la nomination d'un rapporteur spécial dans le cas du développement progressif du droit international.

² Voir, d'une façon générale, *La Commission du droit international et son œuvre*, vol. I (2007) (septième édition) (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.07.V.9).

font une large place au travail réalisé par les rapporteurs spéciaux, dont les rapports, établis entre les sessions de la Commission, constituent la base de l'examen par la Commission de différentes questions inscrites à son ordre du jour. Les vues exprimées dans ces rapports sont celles des rapporteurs spéciaux.

III. Assistance fournie par le Secrétariat à la Commission et à ses rapporteurs spéciaux

5. Conformément à l'article 14 du statut de la Commission, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies met à la disposition de la Commission le personnel et les facilités dont elle a besoin et, en particulier, fournit différentes formes d'assistance aux rapporteurs spéciaux. Ainsi, le secrétariat de la Commission est assuré par la Division de la codification du Bureau des affaires juridiques de l'Organisation.

6. Le type d'assistance que le Secrétariat fournit aux rapporteurs spéciaux doit être envisagé essentiellement de deux points de vue connexes : l'assistance fournie à la Commission dans son ensemble, dont les rapporteurs spéciaux peuvent également bénéficier d'une façon ou d'une autre, et l'assistance réservée aux divers rapporteurs spéciaux pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités spécifiques.

7. Parmi les différentes formes d'assistance fournies à la Commission en général, la Division de la codification entreprend de son côté un considérable travail de recherche, d'analyse et d'études en vue de faciliter les travaux de la Commission. Le plus souvent, ces recherches sont menées lorsque la Commission entreprend l'examen d'un sujet déterminé et, à leur tour, constituent une documentation utile pour les rapporteurs spéciaux aux premières étapes de leur travail³. De plus, la Division a été priée, à l'occasion, d'entreprendre des recherches sur un aspect spécifique du sujet à l'examen pour aider la Commission et ses rapporteurs spéciaux à avoir une vision d'ensemble des problèmes juridiques spécifiques qu'il peut soulever⁴. À sa trente-deuxième session, en 1980, la Commission a relevé que les études et les projets de recherche menés par la Division de la codification faisaient

³ Ces dernières années, ces études ont notamment été les suivantes : Étude des régimes de responsabilité ayant trait au sujet : responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (responsabilité internationale en cas de perte causée par un dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses) (A/CN.4/543); Étude sur les effets des conflits armés sur les traités (A/CN.4/550 et Corr.1 et 2); Étude sur l'expulsion des étrangers (A/CN.4/565); Mémoire concernant la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/590 et Add.1 à 3); Mémorandum concernant l'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État (A/CN.4/596 et Corr.1); et Mémorandum concernant les réserves aux traités dans le contexte de la succession d'États (A/CN.4/616).

⁴ Étude de la pratique des États, de la jurisprudence internationale et de la doctrine, étude du Secrétariat : la « force majeure » et le « cas fortuit » en tant que motifs d'exonération de la responsabilité (A/CN.4/315).

partie intégrante de l'ensemble de ses techniques et de ses méthodes de travail et, en tant que tels, constituaient une contribution indispensable à ses travaux⁵.

8. Dans certains cas, la Commission a également demandé à la Division de la codification d'élaborer des propositions, compte tenu de la pratique existante des États et des besoins de la communauté internationale, concernant les thèmes à inclure à son programme de travail à long terme. En outre, la Division prépare plusieurs publications contenant des résumés analytiques des aspects juridiques de l'activité de l'Organisation et de questions connexes, comme l'*Annuaire juridique des Nations Unies*, le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, la *Série législative des Nations Unies*, le *Recueil des sentences arbitrales internationales* et le *Résumé des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice*.

9. La Division facilite l'interaction entre la Commission et les États Membres. Elle établit des résumés thématiques des débats de la Sixième Commission concernant les rapports annuels de la Commission, qui constituent un instrument de travail extrêmement utile pour la Commission, ses organes subsidiaires et les rapporteurs spéciaux. La Division établit en outre des compilations analytiques des observations et commentaires écrits communiqués par les gouvernements (et dans certains cas par les organisations internationales) au sujet de questions spécifiques à propos desquelles de tels commentaires peuvent intéresser particulièrement la Commission et ses rapporteurs spéciaux, ainsi que des projets d'articles adoptés par la Commission.

10. La Division prépare les déclarations du Président du Comité de rédaction qui rendent compte des travaux préparatoires concernant les projets d'articles menés au sein du Comité et qui sont par conséquent indispensables aux rapporteurs spéciaux pour la préparation de leurs commentaires.

11. Indépendamment de la programmation et de l'organisation des réunions de la Commission et de ses organes subsidiaires, la Division tient un compte rendu des débats et des archives historiques, y compris un site Web très complet, qui a essentiellement pour but de faciliter le travail de la Commission et de ses rapporteurs spéciaux, où peuvent être recherchées des informations sur l'ensemble des travaux de la Commission.

12. L'assistance que la Division de la codification réserve aux rapporteurs spéciaux comprend notamment l'affectation d'un fonctionnaire chargé de suivre l'évolution de l'examen d'une question spécifique de l'ordre du jour de la Commission. Les rapporteurs spéciaux collaborent étroitement avec ces fonctionnaires pendant les différentes étapes de l'étude des thèmes dont ils sont chargés. Dans le cadre de ses activités de caractère général, la Division fournit également aux rapporteurs spéciaux qui en font la demande une assistance pour leurs recherches, par exemple en rassemblant des informations concernant la pratique des États, la doctrine et la jurisprudence ou en menant des recherches sur un sujet déterminé. Les fonctionnaires en question s'occupent également de mener

⁵ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1980*, vol. II (deuxième partie), par. 192; voir également la bibliographie (dans le volume II) pour une liste des études réalisées par le Secrétariat. S'il existe un certain effet de synergie avec les travaux de la Commission en général, les études du Secrétariat sont indépendantes des rapports des rapporteurs spéciaux et, étant donné la nature des travaux de la Commission, ne sont pas censés s'y substituer.

des recherches ainsi que d'éditer et de référencer les rapports établis par les rapporteurs spéciaux. Ils peuvent également aider à la préparation de commentaires de projets d'articles à la demande des rapporteurs spéciaux, qui continuent cependant d'en assumer la responsabilité primordiale⁶.

13. Pour la période quinquennale en cours, la Division a fourni une assistance à huit rapporteurs spéciaux chargés des thèmes ci-après, dont l'examen par la Commission en est à divers stades : a) réserves aux traités; b) responsabilité des organisations internationales; c) ressources naturelles partagées; d) effets des conflits armés sur les traités; e) expulsion des étrangers; f) obligation d'extrader ou de poursuivre (*aut dedere aut judicare*); g) protection des personnes en cas de catastrophe; et h) immunité de la juridiction pénale étrangère de représentants de l'État.

14. La Commission a d'emblée reconnu les efforts inlassables déployés par son secrétariat⁷. Elle a pris acte du fait que l'importance du rôle joué par la Division de la codification dans ses travaux tenait non seulement aux éminentes compétences des membres de la Division, à leur dur labeur et à leur dévouement à la Commission, mais aussi au fait que ses membres s'occupaient à la fois du contenu et de la substance des travaux de la Commission ainsi que des aspects de procédure et des aspects techniques du service de ses réunions, ce qui garantissait une interaction et une information en retour continues et utiles entre la Commission et son secrétariat. De plus, le fait que la Division de la codification assure également le secrétariat de la Sixième Commission a constitué un lien précieux et irremplaçable entre la Commission du droit international et la Sixième Commission. La Division de la codification peut ainsi être une source d'informations et de compétences uniques mutuellement bénéfique pour ces deux organes⁸. Le rôle de la Division de la codification a également été reconnu dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale concernant les rapports annuels de la Commission⁹.

IV. Difficultés auxquelles se heurtent les rapporteurs spéciaux et la Commission du droit international dans leurs travaux

15. Les ressources dont ont besoin les rapporteurs spéciaux dans la pratique sont nécessairement dictées par les dispositions du statut de la Commission. Les responsabilités statutaires de la Commission et son caractère d'organe d'experts ayant une compétence reconnue en droit international et pour mission de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification font qu'il est impératif de préserver le rôle distinct de la Commission en tant qu'organe délibérant spécialisé de l'Assemblée générale, par opposition aux activités du Secrétariat.

⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1996, vol. II (deuxième partie), par. 234; voir également l'article 20 du statut de la Commission.

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1949, vol. I, par. 43, et rapports ultérieurs de la Commission.

⁸ Déclaration faite en 2003 par le Président de la Commission devant la Sixième Commission (A/C.6/58/SR.14).

⁹ Voir résolution 63/123 de l'Assemblée générale, par. 20.

16. Étant donné la spécificité du fonctionnement de la Commission conformément à son statut et le rôle que celui-ci envisage pour les rapporteurs spéciaux, certaines activités dépassent naturellement le type d'assistance ou de contribution intellectuelle que le Secrétariat est censé pouvoir fournir.

17. Les rapporteurs spéciaux n'ont pas tous les mêmes antécédents professionnels ni les mêmes responsabilités et ils sont désignés compte tenu des divers groupes régionaux qui sont représentés au sein de la Commission dans son ensemble. Une fois la session de la Commission terminée, ses membres reprennent leurs autres activités, tandis que les rapporteurs spéciaux, en sus de leur occupation professionnelle usuelle, continuent de travailler pendant toute l'année sur les thèmes dont ils ont été chargés. Les rapporteurs spéciaux font les recherches et préparent des rapports qui doivent être soumis à la Commission avant sa session suivante. Comme ils doivent s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance, les rapporteurs spéciaux doivent mener leurs tâches à bien indépendamment de leurs autres responsabilités, mais parallèlement à leurs activités professionnelles et souvent aux dépens de celles-ci. Cela a fréquemment supposé des sacrifices personnels de temps et de ressources de la part des rapporteurs spéciaux. Comme la Commission, de plus en plus, entreprend d'étudier des thèmes qui touchent de multiples disciplines et comme la pratique à laquelle l'on puisse se référer est réduite, les recherches sur certains sujets ont exigé des déplacements et des contacts avec les personnes et les institutions connaissant particulièrement bien la question ou ayant accès à des informations autrement difficiles à se procurer.

18. En outre, les rapporteurs spéciaux résident parfois dans des localités où il est difficile et onéreux d'avoir accès aux documents de recherche et à l'information nécessaires. Plusieurs rapporteurs spéciaux ont été amenés à puiser dans leurs ressources personnelles pour mener à bien leurs recherches ou, sans que cela leur soit remboursé, fait des détours lors de leurs voyages à destination ou en provenance de Genève pour mener des recherches ailleurs. Cela constitue une charge de travail accrue pour les rapporteurs spéciaux, particulièrement lorsque la Commission ne siège pas, étant donné qu'ils doivent élaborer des rapports analysant des aspects complexes du droit international en temps utile pour qu'ils puissent être examinés par la Commission à sa session suivante. Les rapporteurs spéciaux ont toujours dû, pour élaborer leurs rapports entre les sessions de la Commission, avoir recours, en sus de l'assistance que peut fournir le Secrétariat dans la pratique, à des assistants de recherche travaillant sur place sous leur supervision directe.

V. Reconnaissance par l'Assemblée générale des services que les rapporteurs spéciaux rendent à la Commission

19. L'Assemblée générale a très rapidement reconnu le rôle unique que les rapporteurs spéciaux jouaient dans les travaux de la Commission lorsqu'elle a initialement autorisé, à titre exceptionnel, le versement de subventions de recherche aux rapporteurs spéciaux et a ensuite décidé que des indemnités spéciales seraient versées, à titre exceptionnel, à tous les membres de la Commission¹⁰. Ainsi, c'est la disposition spécifique du statut de la Commission concernant la désignation de ses

¹⁰ À sa quatrième session (1949), l'Assemblée générale a autorisé le versement annuel d'honoraires au Président et aux rapporteurs spéciaux de la Commission pour les travaux accomplis par eux entre les sessions.

membres en tant que rapporteurs spéciaux chargés d'étudier des thèmes sélectionnés qui a conduit la Cinquième Commission, en 1949, à recommander à l'Assemblée générale, à titre exceptionnel, que des subventions de recherche soient versées, sous forme d'honoraires, aux rapporteurs spéciaux. Le versement de ces honoraires était subordonné à la présentation d'un rapport. Lors des débats à la Cinquième Commission, le Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a relevé que les rapporteurs spéciaux élaboraient pour faciliter le travail de la Commission des projets et des documents de travail qui non seulement permettaient à la Commission de gagner du temps entre les sessions mais encore exigeaient un investissement supplémentaire de travail et de temps de la part de juristes faisant autorité¹¹.

20. Des indemnités spéciales ont été accordées aux membres de la Commission en application de la résolution 485 (V) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1950¹². Par cette résolution, l'Assemblée générale a modifié l'article 13 du statut de la Commission pour lui donner sa forme actuelle, qui prévoit le versement d'indemnités spéciales aux membres de la Commission pour leur permettre de consacrer le temps nécessaire aux travaux de la Commission et, simultanément, rendre financièrement moins onéreux le service des réunions de la Commission¹³. Ces indemnités visaient non pas tant à indemniser comme il convient les membres de la Commission de leurs services mais plutôt à reconnaître symboliquement le sacrifice substantiel de temps ou d'argent consenti par eux.

¹¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Cinquième Commission, comptes rendus analytiques des séances*, 20 septembre-8 décembre 1949, 208^e séance, 26 octobre 1949.

¹² Le paragraphe 2 de la résolution 485 (V), introduit sous forme d'amendement en plénière, a fixé l'indemnité spéciale à un taux journalier spécifique. Dans sa résolution 231 (III) du 8 octobre 1948, l'Assemblée générale avait également identifié les catégories de représentants à l'Assemblée générale et de membres de commissions, de comités et d'autres organes auxquels devraient être remboursés les frais de voyage et versées des indemnités de subsistance. L'Assemblée a adopté cette résolution comme suite aux préoccupations soulevées à la Commission à ses première (1949) et deuxième (1950) sessions concernant l'adéquation de l'indemnité envisagée par l'article 13 dans sa version initiale. En particulier, la Commission avait fait observer que, si ses sessions devaient s'étendre sur deux mois au moins chaque année, ses travaux entraîneraient un sacrifice financier considérable pour chacun de ses membres, et encore plus pour ceux d'entre eux qui étaient invités à faire fonction de rapporteurs spéciaux étant donné qu'ils seraient tenus de mener à bien un travail considérable de recherche entre ses sessions. Considérant qu'il importait au plus haut point, si l'on voulait que la Commission puisse s'acquitter de sa tâche, que ses membres puissent consacrer le temps nécessaire à ses travaux tout en rendant financièrement moins onéreux le service de ses réunions, il était suggéré que l'Assemblée générale revoie les dispositions de l'article 13; rapport de la Commission du droit international à l'Assemblée générale, *Annuaire de la Commission du droit international, 1949*, chap. VII, par. 42; et *ibid.*, 1950, vol. II, par. 21.

¹³ « Les membres de la Commission reçoivent leurs frais de voyage et, de plus, une indemnité spéciale dont le montant est fixée par l'Assemblée générale », art. 13 du statut de la Commission du droit international (résolution 485 (V) de l'Assemblée générale).

21. L'Assemblée générale a revu le système d'indemnités versées aux membres d'organes d'experts à ses neuvième (1954), douzième (1957), seizième (1961), vingt-troisième (1968), trentième (1975) et trente-cinquième (1980) sessions¹⁴. À la suite de ces examens, il a été décidé de fusionner les deux éléments, ce qui a conduit l'Assemblée à accorder des subventions de recherche aux rapporteurs spéciaux et des indemnités spéciales aux membres de la Commission¹⁵. Par la suite, lorsque les honoraires ont, en 2002, été fixés à 1 dollar des États-Unis par an pour tous les membres de la Commission, la précédente distinction entre subventions de recherche et indemnités spéciales a totalement disparu¹⁶.

22. Depuis 2002, la Commission du droit international a maintes fois appelé l'attention de l'Assemblée générale sur l'impact de la résolution 56/272 du 27 mars 2002¹⁷, soulignant en particulier que cette résolution affectait particulièrement les rapporteurs spéciaux, et surtout ceux qui provenaient de pays en développement, dans la mesure où elle réduisait l'appui apporté à leurs travaux de recherche. La Commission a instamment demandé à l'Assemblée générale de reconsidérer cette question afin de rétablir les honoraires des rapporteurs spéciaux.

VI. Conclusion

23. Les rapports que préparent les rapporteurs spéciaux ont pour but d'aider la Commission à s'acquitter des responsabilités qui sont les siennes en vertu de son

¹⁴ Ces examens ont été menés sur la base des rapports détaillés présentés par le Secrétaire général. *Documents officiels de l'Assemblée générale, douzième session, annexes*, point 41 de l'ordre du jour, document A/C.5/713, et Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, *ibid.*, document A/3705. À ses 613^e et 615^e séances, les 25 et 29 octobre 1957, la Cinquième Commission a passé en revue le système de versement d'honoraires et d'indemnités spéciales – par opposition aux indemnités de subsistance versées aux taux uniformes établis et en sus de celles-ci – et a recommandé un système de rémunération des membres des organes d'experts; *ibid.*, document A/3766, par. 6, approuvé par l'Assemblée générale à sa 729^e séance, le 13 décembre 1957. Voir également, par exemple, les résolutions ci-après de l'Assemblée générale : 875 A (IX) du 4 décembre 1954; 1075 (XI) du 7 décembre 1956; 1798 (XVII) du 11 décembre 1962; 2489 (XXIII) du 21 décembre 1968; 3536 (XXX) du 17 décembre 1975; 35/218 du 17 décembre 1980 ; et 56/272 du 27 mars 2002.

¹⁵ Le système de rémunération des membres des organes d'experts de l'Organisation des Nations Unies adopté à la suite de l'examen de 1957 se composait de deux types de paiements, à savoir : a) une indemnité de subsistance; et b) des paiements en sus de l'indemnité de subsistance pour des cas déjà autorisés mais convertis en une somme forfaitaire en fonction de la durée normale des réunions des organes en question. Ces derniers paiements ont par la suite été considérés comme des « honoraires ».

¹⁶ Dans sa résolution 56/272, l'Assemblée générale a décidé de fixer, avec effet à compter du 6 avril 2002, à 1 dollar des États-Unis par an tous les honoraires actuellement payables à titre exceptionnel aux membres de la Commission du droit international, de l'Organe international de contrôle des stupéfiants, du Tribunal administratif des Nations Unies, du Comité des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et du Comité des droits de l'enfant. Les sommes correspondantes ont été virées au poste des services Internet, conformément au paragraphe 5 de la résolution 56/254 D de l'Assemblée en date du 27 mars 2002, aux termes duquel le Secrétaire général était prié de rétablir immédiatement les services d'hébergement de pages d'accueil et de courrier électronique et les autres services d'appui Internet destinés aux missions permanentes, en utilisant les ressources libérées par la résolution 56/272 du 27 mars 2002.

¹⁷ Voir A/57/10, par. 525 à 531; A/58/10, par. 447; A/59/10, par. 369; A/60/10, par. 501; A/61/10, par. 269; A/62/10, par. 379; et A/63/10, par. 358.

statut. Leur élaboration exige des investissements considérables de temps et de ressources. Comme indiqué ci-dessus, l'Assemblée générale a, d'emblée, reconnu la responsabilité unique qui était confiée aux rapporteurs spéciaux de la Commission et, à titre exceptionnel, a autorisé le paiement de subventions de recherche sous forme d'honoraires. La préoccupation qui a conduit l'Assemblée, à sa quatrième session, à décider que des honoraires seraient versés aux rapporteurs spéciaux pour les études qu'ils élaboreraient entre les sessions demeure d'actualité et l'idée tendant à ce que des subventions de recherche soient versées aux rapporteurs spéciaux pour les travaux qu'ils accomplissent mérite d'être prise en considération.

24. Il y a lieu de noter toutefois que toute décision de l'Assemblée générale visant à modifier le régime applicable aux rapporteurs spéciaux qui pourrait avoir des incidences financières devrait être adoptée dans le contexte général de la décision prise précédemment par l'Assemblée générale dans sa résolution 56/272.
