



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/CN.4/L.543
8 juillet 1997

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Quarante-neuvième session
Genève, 12 mai - 18 juillet 1997

ACTES UNILATERAUX DES ETATS

Rapport du Groupe de travail

1. Dans son rapport sur les travaux de sa quarante-huitième session, la Commission du droit international a proposé à l'Assemblée générale d'inscrire la question du droit des actes unilatéraux des Etats au nombre des sujets se prêtant à la codification et au développement progressif du droit international ¹.
2. Par sa résolution 51/160, l'Assemblée générale a invité la Commission du droit international à examiner le sujet des "Actes unilatéraux des Etats" et à en indiquer la portée et le contenu en tenant compte des commentaires et observations qui avaient été faits au cours du débat à la Sixième Commission, ainsi que des observations que les gouvernements pourraient souhaiter soumettre par écrit.

¹Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 10 (A/51/10), p. 258 et 259 et 365 à 367.

3. A sa 2477^{ème} séance, tenue le 15 mai 1997, la Commission a créé un groupe de travail ² qu'elle a chargé de la question. Le Groupe de travail a tenu trois séances, entre le 22 mai et le 26 juin 1997.

4. Le Groupe de travail a tenu compte du "Schéma général" concernant l'étude de la question des actes unilatéraux des Etats soumis par la Commission en tant qu'additif 3 à l'annexe II de son rapport sur les travaux de sa quarante-huitième session ³, ainsi que du résumé thématique des débats en la matière tenus à la Sixième Commission de l'Assemblée générale pendant sa cinquante et unième session ⁴.

I. Opportunité et faisabilité de l'étude

5. De l'avis du Groupe de travail, l'examen par la Commission du droit international du sujet des "actes unilatéraux des Etats" dans la perspective de la codification et du développement progressif des règles juridiques qui leur sont applicables est opportun et faisable, notamment pour les raisons suivantes :

Il arrive fréquemment que les Etats, dans leur comportement sur le plan international, accomplissent des actes unilatéraux dans l'intention de produire des effets juridiques. L'importance de ces actes unilatéraux ne cesse de grandir avec la transformation politique, économique et technologique rapide que connaît actuellement la communauté internationale et, en particulier, avec le développement remarquable des moyens d'expression et de transmission de l'attitude et de la conduite des Etats. La pratique des Etats dans le domaine des actes juridiques unilatéraux se manifeste sous des formes et dans des circonstances multiples, elle a fait l'objet de nombreux travaux doctrinaux, et certains arrêts de la Cour internationale de Justice et d'autres juridictions internationales y font référence - de sorte qu'il existe suffisamment de matériaux pour que la Commission les analyse et en fasse une présentation systématique. Dans l'intérêt de la sécurité juridique et pour

²Composé comme suit : M. E. Candioti (Président), M. J. Baena Soares, M. J. Dugard, M. C. Economides, M. N. Elaraby, M. L. Ferrari Bravo, M. G. Hafner, M. Q. He, M. I. Lukashuk, M. V. Rodríguez-Cedeño, M. R. Rosenstock, M. B. Sepúlveda et M. Z. Galicki (membre de droit).

³Document A/51/10, p. 381 à 385.

⁴Document A/CN.4/479, par. 96.

contribuer à assurer la certitude, la prévisibilité et la stabilité des relations internationales et, partant, à renforcer l'état de droit, il convient de tâcher de préciser le fonctionnement de ce type d'actes et leurs conséquences juridiques, en exposant clairement le droit applicable.

II. Portée et contenu du sujet

6. Considérant la demande faite par l'Assemblée générale au paragraphe 13 du dispositif de sa résolution 51/160, le Groupe de travail s'est attaché essentiellement à déterminer la portée et le contenu du sujet.

A. Portée

7. Le comportement des Etats sur le plan international se manifeste continuellement à travers des initiatives individuelles et des actions unilatérales qui ont des objectifs, des formes et des contenus multiples. Ce comportement englobe l'action politique, économique, culturelle et sociale, la défense, la sécurité, etc. - autrement dit toute la gamme des activités par lesquelles chaque Etat s'exprime et opère dans ses relations extérieures. C'est pourquoi le Groupe de travail devait en premier lieu entreprendre de délimiter l'objet de l'étude, c'est-à-dire de définir le type d'actes unilatéraux des Etats à retenir.

8. Le Groupe de travail a tenu compte du fait que dans le plan général qu'elle a fait figurer à l'annexe II de son rapport sur les travaux de sa quarante-huitième session, la Commission du droit international a circonscrit l'objet de l'étude aux actes unilatéraux des Etats qui ont des conséquences ressortissant expressément à la sphère du droit international ⁵. Ce cadre a été retenu dans le schéma général présenté à l'additif 3 à ladite annexe ⁶.

9. Il s'agit donc des actes unilatéraux des Etats destinés à produire des effets juridiques créant, reconnaissant, sauvegardant ou modifiant des droits, des obligations ou des situations juridiques. Il conviendrait dès lors d'écarter du champ de l'étude les activités des Etats qui n'entraînent pas en droit de telles conséquences juridiques. Il semblerait aussi qu'il faille écarter en même temps les questions relatives à la définition et aux conséquences des faits internationalement illicites, dans la mesure où leur étude relève de celle de la responsabilité internationale.

⁵Document A/51/10, p. 367.

⁶Idem, p. 381.

10. Les actes juridiques unilatéraux ont, en toute logique, pour caractéristique première d'être unilatéraux. Ils émanent d'une seule partie (un seul côté, du latin "latus"), c'est-à-dire d'un ou plusieurs sujets du droit international agissant "unilatéralement", sans que leur concrétisation doive passer par le concours d'une autre partie. Cette caractéristique, qui se manifeste tant dans la structure que dans l'objet et le contenu de l'acte, laisse en dehors du champ de l'étude les actes juridiques internationaux "plurilatéraux" comme les traités. En revanche, elle n'en exclut pas les actes dits "collectifs" ou "conjointes", dans la mesure où ils sont accomplis par plusieurs Etats qui n'entendent pas par ce moyen régir leurs relations mutuelles, mais souhaitent exprimer simultanément ou parallèlement, en tant que bloc unitaire, une même volonté de produire certains effets juridiques, sans que d'autres sujets ou "parties" aient à y concourir sous forme d'acceptation, de réciprocité, et ainsi de suite.

11. La mention dans l'intitulé du sujet des actes unilatéraux des Etats implique de même que sont en principe exclus du champ de l'étude les actes unilatéraux accomplis par d'autres sujets du droit international, et notamment la catégorie fort importante et variée des actes unilatéraux qui émanent des organisations internationales. Le plan général du programme de travail à long terme qui figure dans le rapport de la Commission ⁷ prévoit parmi les sujets susceptibles d'être étudiés dans l'avenir, sous la rubrique du droit des actes unilatéraux, le droit applicable aux résolutions des organisations internationales et le contrôle de leur validité. Il serait ainsi possible d'envisager en temps utile comme sujet éventuel le traitement détaillé des actes unilatéraux des organisations internationales.

12. Le Groupe de travail a tenu compte du fait que dans le processus de formation, de modification, d'exécution, d'extinction, etc., des traités, les Etats accomplissent des actes qui, à première vue, pris isolément, revêtent un caractère unilatéral (adhésion, dénonciation, réserve ou retrait, par exemple). Le Groupe de travail a cependant considéré que les caractéristiques et les effets de ces actes sont régis par le droit des traités et qu'ils n'ont pas à faire l'objet d'un traitement spécial dans le cadre de la nouvelle étude proposée.

⁷Idem, p. 367.

13. Des arguments analogues ont été présentés lorsqu'a été examinée la possibilité de retenir les actes unilatéraux que les Etats accomplissent dans le cadre de la justice internationale. Mention a été faite en particulier de la qualification d'acte unilatéral donnée à l'acceptation de la clause facultative prévue au paragraphe 2 de l'Article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice. Le Groupe de travail a pris le parti de laisser cette catégorie d'actes en dehors du champ de l'étude, considérant que ces actes reposent sur une base conventionnelle.

14. La même attitude a été adoptée à propos des actes qui revêtent la forme d'actes internes (lois, décrets, règlements) et qui ne produisent aucun effet sur le plan international. En revanche, les actes internes qui peuvent produire des effets sur le plan international, comme la détermination de l'étendue de la juridiction maritime dans ses diverses modalités (mer territoriale, zone contiguë, zone économique, lignes de base, etc.), devraient être retenus dans l'étude, dans la mesure où ces actes unilatéraux créent des situations juridiques opposables à d'autres Etats et sont permis par le droit international.

15. Le Groupe de travail a tenu compte de l'importante interaction des actes unilatéraux des Etats et de la coutume, mais il a préféré ne pas prendre a priori de décision d'inclure dans l'étude, ou d'en exclure des actes susceptibles d'être des éléments pouvant concourir à la formation du droit coutumier. Cette question devra être clarifiée à mesure que l'étude du sujet progressera.

16. Le Groupe de travail a analysé aussi la question des termes employés pour désigner l'objet de l'étude et, partant, la nécessité ou l'opportunité de modifier l'intitulé du sujet. Il a examiné les différentes expressions utilisées dans la doctrine et dans les décisions de justice, à savoir, "actes unilatéraux", "déclarations unilatérales", "engagements unilatéraux", "obligations unilatérales", "actes juridiques unilatéraux", "transactions unilatérales", entre autres. De même, il a examiné des variantes destinées à éviter l'emploi de l'adjectif "unilatéral", en raison de ses éventuelles connotations extrajuridiques. Il a estimé qu'à ce stade, il importait avant tout d'avancer dans la définition quant au fond du phénomène à analyser et dans sa qualification fondamentale, en déterminant sa nature juridique et ses éléments constitutifs. Dans ce sens, du moins à ce stade initial, l'expression

"actes juridiques unilatéraux des Etats" semble être celle qui rend le mieux ce que la Commission avait à l'esprit lorsqu'elle a proposé ce sujet.

17. Les positions prises par le Groupe de travail à propos des questions mentionnées dans les paragraphes qui précèdent n'ont qu'un caractère préliminaire, car la portée des travaux à effectuer ne pourra être définitivement déterminée qu'à l'issue d'une analyse circonstanciée de tous les aspects du sujet.

B. Contenu

18. Aux yeux du Groupe de travail, l'objectif principal de l'étude devra être de préciser les éléments constitutifs et les effets des actes juridiques unilatéraux des Etats et d'énoncer les règles qui leur sont applicables en général ainsi que, le cas échéant, les règles spéciales pertinentes pour tels ou tels types ou catégories de ces actes unilatéraux.

19. De l'avis du Groupe, le schéma général proposé dans l'additif 3 à l'annexe II du rapport de la Commission de 1996 offre une base sur laquelle aborder l'étude, base qui devra être affinée à mesure que l'on progressera dans le traitement du sujet. Le Groupe s'est borné pour le moment à reformuler ce schéma, en ajoutant quelques précisions supplémentaires, dans une seconde version qui est retranscrite ci-après, étant entendu que la matière serait développée et ordonnée de façon plus élaborée dans le premier rapport que la Commission pourrait faire établir, comme il est suggéré plus loin au paragraphe 22.

III. Schéma pour l'étude des actes juridiques unilatéraux des Etats

Chapitre I. Définition des actes juridiques unilatéraux des Etats :

Détermination des éléments et des caractéristiques essentiels :

- i) Imputabilité de l'acte à un Etat, considéré en tant que sujet du droit international;
- ii) Nature unilatérale de l'acte;
- iii) Contenu normatif : manifestation de volonté avec intention de produire des effets juridiques internationaux;
- iv) Publicité de la manifestation de volonté;
- v) Force obligatoire reconnue par le droit international.

Chapitre II. Critères de classement des actes juridiques unilatéraux des Etats :

- i) Selon leur contenu substantiel et leurs effets;
- ii) Selon leur destinataire (actes s'adressant à un, plusieurs ou la totalité des sujets du droit international);
- iii) Selon leur forme (écrite ou verbale, explicite ou tacite).

Chapitre III. Analyse du processus de création, des caractéristiques et des effets des actes unilatéraux les plus fréquents de la pratique des Etats :

- i) Promesse ou engagement unilatéral;
- ii) Renonciation unilatérale;
- iii) Reconnaissance;
- iv) Protestation;
- v) Autres actes.

Chapitre IV. Règles générales applicables aux actes juridiques unilatéraux :

a) Formes :

- i) Déclarations, proclamations et notifications, écrites ou verbales;
- ii) Conduite.

b) Effets :

- i) Caractère obligatoire pour l'Etat auteur de l'acte unilatéral;
- ii) Création de droits en faveur d'autres Etats;
- iii) Renonciation à des droits de la part de l'Etat auteur de l'acte;
- iv) Situations d'opposabilité ou d'inopposabilité.

c) Règles d'interprétation applicables.

d) Conditions de validité :

- i) Capacité des organes ou agents de l'Etat d'accomplir des actes juridiques unilatéraux;
- ii) Effets dans la sphère internationale (par opposition aux actes purement internes);
- iii) Licéité au regard du droit international;
- iv) Contenu matériellement possible;
- v) Publicité;
- vi) Absence de vices dans l'expression de la volonté.

- e) Conséquences de l'invalidité de l'acte juridique international :
 - i) Nullité;
 - ii) Possibilité de validation.
- f) Durée, modification et extinction :
 - i) Révocabilité. Limites et conditions d'exercice du pouvoir de révocation et de révision;
 - ii) Modification ou extinction par l'effet de circonstances extérieures :
 - Extinction par suite d'un changement fondamental de circonstances;
 - Extinction par impossibilité d'application;
 - Apparition d'une nouvelle norme impérative;
 - iii) Effets de la succession d'Etats.

Chapitre V. Règles applicables à des catégories déterminées d'actes juridiques unilatéraux des Etats.

IV. Plan de travail

20. Le Groupe de travail a estimé que le traitement de ce nouveau sujet devrait s'articuler dans le temps de telle manière qu'il soit possible d'achever l'examen d'un projet en première lecture d'ici la fin du présent quinquennat de la Commission.

21. A cet effet, le Groupe de travail a estimé qu'il serait bon que la Commission désigne au cours de sa session actuelle un rapporteur spécial.

22. La Commission chargerait alors le Rapporteur spécial de tracer, dans un premier rapport à présenter pour examen en 1998, le cadre général de la question, qui comprendrait :

- a) une synthèse de la pratique passée et actuelle des Etats, donnant des exemples des principaux types d'actes juridiques unilatéraux pertinents aux fins de l'étude;
- b) un compte rendu du traitement que les juridictions internationales ont réservé à cette catégorie d'actes, ainsi que des opinions et conclusions des publicistes qui se sont penchés sur le sujet; et
- c) un plan détaillé pour le développement du sujet quant au fond.

23. Le Groupe de travail a également estimé que, pour s'acquitter de cette première tâche, le Rapporteur spécial pourrait bénéficier de l'assistance d'un

groupe consultatif restreint de membres de la Commission, comme celle-ci l'a suggéré ⁸.

24. Après discussion du premier rapport à sa cinquantième session, la Commission pourrait le soumettre à l'examen de l'Assemblée générale à la cinquante-troisième session de celle-ci, en lui fournissant des indications sur la suite du travail et en lui donnant notamment son avis sur la forme que pourrait revêtir le résultat de ce travail : étude doctrinale, projet d'articles, guide énonçant des principes directeurs ou des recommandations, ou combinaison de ces diverses formes.

25. La Commission pourrait proposer dès à présent, dans son rapport sur les travaux de sa session en cours, que l'Assemblée générale invite les gouvernements à faire connaître leurs vues et à fournir dès que possible les informations qu'ils jugeraient pertinentes pour l'étude du sujet : importance, utilité et valeur que chaque Etat attribue à ses propres actes juridiques unilatéraux et à ceux des autres Etats dans la sphère internationale; pratique et expérience de chaque Etat en la matière; documents gouvernementaux et décisions judiciaires dont il paraît utile de tenir compte; opinion sur le point de savoir si le résultat final devra revêtir la forme d'un exposé doctrinal, d'un énoncé de recommandations ou principes directeurs applicables au comportement des Etats ou d'un projet d'articles; degré de priorité ou d'urgence attribué par les Etats à ce travail; commentaires et observations sur la portée et le contenu de l'étude, etc. Il conviendrait également de demander aux gouvernements de faire connaître leurs vues, tant à la Sixième Commission que séparément par écrit.

26. Dans les rapports ultérieurs (qui seraient présentés au début de 1999, au début de l'an 2000 et éventuellement au début de 2001), le Rapporteur spécial pourrait traiter les divers chapitres et mettre au point une première version complète de l'étude, en proposant le cas échéant les projets d'articles correspondants. Cela devrait permettre à la Commission d'achever l'examen de l'étude en première lecture à temps pour pouvoir soumettre ses conclusions et recommandations à l'Assemblée générale à la cinquante-sixième session, c'est-à-dire avant l'expiration du mandat de ses membres actuels.

⁸Voir le paragraphe 194 du Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 10 (A/51/10).