



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/CN.4/L.620
4 juin 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Cinquante-quatrième session
Genève, 29 avril-7 juin 2002 et
22 juillet-16 août 2002

PROJET DE RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
SUR LES TRAVAUX DE SA CINQUANTE-QUATRIÈME SESSION

Rapporteur: M. Valery KUZNETSOV

CHAPITRE VI

ACTES UNILATÉRAUX DES ÉTATS

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
A. Introduction.....	1 - 11	2
B. Examen du sujet à la présente session.....	12 - 45	4
1. Présentation par le Rapporteur spécial de son cinquième rapport...	14 - 45	4

CHAPITRE VI

ACTES UNILATÉRAUX DES ÉTATS

A. Introduction

1. Dans son rapport sur les travaux de sa quarante-huitième session, en 1996, la Commission du droit international a proposé à l'Assemblée générale d'inscrire le droit des actes unilatéraux des États au nombre des sujets se prêtant à la codification et au développement progressif du droit international¹.
2. Au paragraphe 13 de sa résolution 51/160, l'Assemblée générale a, notamment, invité la Commission du droit international à examiner plus avant le sujet «Actes unilatéraux des États» et à en indiquer la portée et le contenu.
3. À sa quarante-neuvième session, en 1997, la Commission a créé un groupe de travail sur ce sujet, qui a fait rapport à la Commission sur l'opportunité et la faisabilité d'une étude de ce sujet, sa portée et son contenu possibles, et sur un schéma pour l'étude du sujet. À la même session, la Commission a examiné et approuvé le rapport du Groupe de travail².
4. Toujours à sa quarante-neuvième session, la Commission a nommé M. Victor Rodriguez-Cedeño Rapporteur spécial pour le sujet³.
5. Au paragraphe 8 de sa résolution 52/156, l'Assemblée générale a approuvé la décision de la Commission d'inscrire le sujet à son ordre du jour.
6. À sa cinquantième session, en 1998, la Commission était saisie du premier rapport du Rapporteur spécial sur le sujet⁴ et l'a examiné. Au terme de son débat, la Commission a décidé de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément n° 10 (A/51/10)*, p. 258 et 259 et 365 à 367.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément n° 10 (A/52/10)*, par. 196 à 210 et 194.

³ *Ibid.*, par. 212 et 234.

⁴ A/CN.4/486.

7. Le Groupe de travail a fait rapport à la Commission sur les questions touchant la portée du sujet, son optique, la définition de l'acte unilatéral et les travaux futurs du Rapporteur spécial. À la même session, la Commission a examiné et approuvé le rapport du Groupe de travail⁵.

8. À sa cinquante et unième session, en 1999, la Commission était saisie du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet⁶ et l'a examiné. À l'issue du débat, la Commission a décidé de convoquer de nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États.

9. Le Groupe de travail a fait rapport à la Commission sur: a) les éléments fondamentaux d'une définition opératoire des actes unilatéraux comme point de départ de la poursuite des travaux sur le sujet et le recensement de la pratique des États en la matière; b) la formulation de principes directeurs généraux à suivre pour effectuer ce recensement; et c) la direction dans laquelle le Rapporteur spécial devrait poursuivre ses travaux. À propos du point b) ci-dessus, le Groupe de travail a élaboré les principes directeurs en vue de la mise au point d'un questionnaire que le secrétariat devait adresser aux États en consultation avec le Rapporteur spécial pour leur demander des renseignements sur leur pratique en la matière et de faire connaître leur position sur certains aspects de l'étude du sujet entreprise par la Commission.

10. À sa cinquante-deuxième session, en 2000, la Commission a examiné le troisième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet⁷ ainsi que le texte des réponses reçues des États⁸ au questionnaire sur le sujet qui leur avait été adressé le 30 septembre 1999. À sa 2633^e séance, le 7 juin 2000, la Commission a décidé de renvoyer les projets d'articles révisés 1 à 4 au Comité de rédaction et le projet d'article révisé 5 au Groupe de travail sur le sujet.

11. À sa cinquante-troisième session, en 2001, la Commission a examiné le quatrième rapport du Rapporteur spécial⁹ et créé un groupe de travail à composition non limitée. Sur la recommandation du Groupe de travail, la Commission a prié le secrétariat d'adresser aux

⁵ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément n° 10* (A/53/10), par. 192 à 201.

⁶ A/CN.4/500 et Add.1.

⁷ A/CN.4/505.

⁸ A/CN.4/500 et Add.1.

⁹ A/CN.4/519.

gouvernements un questionnaire les invitant à fournir des informations supplémentaires sur leur pratique en matière de formulation.

B. Examen du sujet à la présente session

12. À la présente session, la Commission était saisie du cinquième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/525 et Add.1 et 2) ainsi que du texte des réponses des États (A/CN.4/524) au questionnaire sur le sujet distribué le 31 août 2001.

13. La Commission a examiné le cinquième rapport du Rapporteur spécial à ses 2720^e, 2722^e, 2723^e, 2725^e à 2727^e et ... séances, les 20, 21, 22, 24, 28 et 30 mai et ... 2002, respectivement.

1. Présentation par le Rapporteur spécial de son cinquième rapport

14. Le Rapporteur spécial a indiqué que, comme proposé l'année précédente, son cinquième rapport contenait une partie récapitulative permettant de se faire une idée du stade auquel on était parvenu sur le sujet et des raisons pour lesquelles certains termes et notions avaient évolué.

15. Le chapitre I était consacré à un historique de l'examen du sujet, à l'examen de la pratique internationale, à l'intérêt et la difficulté du sujet et au caractère récapitulatif de certaines parties du cinquième rapport.

16. Le chapitre II traitait de quatre aspects du sujet qui avaient été examinés par la Commission à ses sessions précédentes: définition de l'acte unilatéral; conditions de validité et causes de nullité de l'acte unilatéral; règles d'interprétation; et classification des actes unilatéraux.

17. Dans le chapitre III, le Rapporteur spécial examinait trois questions pouvant donner lieu à des projets d'articles s'appliquant à tous les actes unilatéraux, indépendamment de leur contenu et de leurs effets juridiques: la règle relative au respect des actes unilatéraux; l'application de l'acte unilatéral dans le temps; et l'application territoriale de l'acte unilatéral.

18. Le chapitre IV traitait succinctement du problème tout aussi important de la détermination du moment où l'acte unilatéral produit des effets juridiques, ce qui renvoyait à trois questions

extrêmement importantes et complexes, à savoir la révocation, la modification et la dénonciation et la suspension des actes unilatéraux.

19. Enfin, le chapitre V décrivait la structure des projets d'articles déjà rédigés et le plan des travaux futurs.

20. En présentant le document A/CN.4/525, le Rapporteur spécial a de nouveau insisté sur le fait que le sujet des actes unilatéraux était éminemment complexe et s'était révélé difficile à traiter. Il avait examiné de manière approfondie les éléments les plus importants de la jurisprudence et l'abondante littérature sur le sujet mais n'avait malheureusement pas pu passer en revue tout l'éventail de la pratique des États et ce, pour diverses raisons, notamment le nombre très limité des réponses des États au questionnaire qui leur avait été adressé en 2001. Les renseignements disponibles sur la pratique des États étant essentiellement d'ordre factuel, il s'est révélé particulièrement difficile d'en déduire les intentions des États quant à la mise en œuvre de ces actes, à leur nature et aux effets qui en étaient escomptés. La question de savoir si les nombreux actes unilatéraux des États relevaient du politique ou du juridique ne pouvait être résolue que par une interprétation des intentions des États auteurs de ces actes, tâche éminemment complexe et subjective.

21. Les traités étaient certes la forme la plus communément utilisée par les États dans leurs relations juridiques internationales mais les actes unilatéraux servaient de plus en plus à conditionner le comportement ultérieur des États. En droit international, un État peut formuler un acte sans que cela implique nécessairement la participation d'un autre État, dans l'intention de produire certains effets juridiques sans que cela implique nécessairement une forme ou une autre d'acceptation par l'(les) entité(s) visée(s) par cet acte.

22. Dans le chapitre I, le Rapporteur spécial notait, à titre d'illustration supplémentaire des difficultés soulevées par le sujet, qu'à l'exception de la protestation, les autres actes unilatéraux que la Commission considérait comme étant les plus fréquents, à savoir la renonciation, la reconnaissance et la promesse, ne prenaient pas toujours la forme d'une déclaration et, de plus, n'étaient pas toujours unilatéraux ni, par conséquent, internes au champ d'étude fixé par la Commission.

23. En récapitulant les éléments constitutifs repris dans la définition des actes unilatéraux, le Rapporteur spécial a expliqué les diverses modifications apportées au projet de définition qu'il avait présenté dans son premier rapport, notamment l'emploi du mot «acte», l'inclusion du membre de phrase «manifestation de volonté non équivoque de l'État, formulée dans l'intention de produire des effets juridiques» et l'exclusion de la notion d'«autonomie».

24. Le Rapporteur spécial a noté que même si la définition réservait aux seuls États la capacité de formuler des actes unilatéraux – ce qui correspondait au mandat fixé par la Commission – il ne fallait aucunement en conclure que d'autres sujets de droit international, en particulier les organisations internationales, ne pouvaient être habilités à le faire. La notion de destinataire de l'acte était conçue au sens large, à savoir que l'acte unilatéral pouvait viser non seulement un ou plusieurs États mais également une organisation internationale. Le Rapporteur spécial a rappelé à cet égard que certains membres de la Commission considéraient que d'autres entités juridiques internationales, les mouvements de libération par exemple, pouvaient être les destinataires de tels actes et que cet aspect soulevait un certain nombre de questions qui méritaient d'être examinées attentivement.

25. Le Rapporteur spécial a aussi relevé que la définition des actes unilatéraux présentée au Comité de rédaction était le fruit d'un examen minutieux au cours duquel les observations des membres de la Commission et des gouvernements avaient été prises en compte; l'adoption de cette définition était jugée capitale pour permettre des progrès sur les autres projets d'articles.

26. Dans sa présentation de l'additif au cinquième rapport (A/CN.4/525/Add.1), le Rapporteur spécial a abordé certains aspects du sujet sous un angle complémentaire et non récapitulatif. Cet additif traitait des conditions de validité et des causes de nullité des actes unilatéraux, de l'interprétation de ces actes et de leur classification.

27. L'une des observations faites à la session précédente avait trait à la nécessité d'examiner les causes de nullité d'un acte unilatéral parallèlement aux conditions de sa validité, et les considérer au sens large et pas seulement en tant que vices de manifestation de la volonté. On avait suggéré à cet égard d'examiner d'autres causes de nullité susceptibles de compromettre la validité de l'acte unilatéral, notamment la capacité de l'auteur, la viabilité du consentement et la licéité de l'objet de l'acte unilatéral.

28. Les références à ces questions dans la littérature étaient très minces et la pratique correspondante semblait quasi inexistante, mais le Rapporteur spécial était d'avis que les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, et plus précisément ses articles 42 à 53 et 69 à 71, pouvaient constituer une référence fiable.
29. Le Rapporteur spécial a estimé qu'il fallait mentionner d'une manière ou d'une autre les conditions de validité même sans leur consacrer des dispositions spécifiques dans le projet d'articles; telle était la raison pour laquelle les conditions de validité de l'acte unilatéral étaient énoncées dans le rapport.
30. À cet égard, le Rapporteur spécial a rappelé que le mandat fixé par la Commission se limitait aux actes unilatéraux des États et que c'était donc l'État qui devait formuler l'acte unilatéral même si, comme il l'avait indiqué précédemment, rien n'empêchait d'autres sujets de droit international d'en faire de même. Par ailleurs, il fallait que l'acte unilatéral soit formulé par une personne habilitée à agir et à souscrire des engagements d'ordre international au nom de l'État.
31. Une autre condition de validité de l'acte unilatéral était la licéité de son objet. L'acte unilatéral ne devait pas contrevenir à une norme impérative du droit international (*jus cogens*). De plus, la manifestation de la volonté ne devait pas être viciée.
32. Le Rapporteur spécial a rappelé que le régime de la nullité en droit international était certainement l'un des aspects les plus complexes de l'étude des actes juridiques internationaux de manière générale. Un aspect connexe de cette question était celui des effets d'un acte unilatéral qui serait contraire à un acte antérieur, que celui-ci soit conventionnel ou unilatéral: en d'autres termes, un acte unilatéral contraire à des obligations contractées précédemment par le même État. Le rapport distinguait aussi la nullité absolue, qui ne permettait ni la confirmation ni la validation de l'acte, de la nullité relative, qui permettait la confirmation ou la validation. Dans le premier cas, l'acte était contraire à une norme impérative du droit international (*jus cogens*) ou avait été formulé sous l'effet d'une contrainte exercée sur le représentant de l'État auteur de l'acte; dans le second cas, les parties pouvaient faire abstraction d'autres causes de nullité et l'acte pouvait dès lors avoir des effets juridiques.

33. Dans son cinquième rapport, le Rapporteur spécial avait remplacé le projet d'article unique sur les causes de nullité par des dispositions distinctes, et ce, pour tenir compte des observations faites tant à la CDI qu'à la Sixième Commission. En parlant de «l'État [ou les États]», la nouvelle version faisait aussi place à la possibilité d'invoquer la nullité dans le cas d'actes unilatéraux d'origine collective.

34. Il convenait de noter également que dans la nouvelle version du projet d'article 5, l'État [ou les États] auteur[s] de l'acte pouva[en]t invoquer l'erreur, la fraude, la corruption du représentant de l'État comme vice de la manifestation de volonté, alors que tout État pouvait invoquer la nullité d'un acte unilatéral si celui-ci était contraire à une norme impérative du droit international (*jus cogens*) ou à une décision du Conseil de sécurité.

35. Le Rapporteur spécial a déclaré qu'un certain nombre de questions restaient en suspens et pouvaient être étudiées plus avant. L'une de ces questions avait trait à la possibilité que, dans le cas des actes unilatéraux d'origine collective, l'un des États qui ont participé à la formulation de l'acte puisse en invoquer la nullité. Une autre question était celle des effets que la nullité de l'acte pouvait avoir sur les relations juridiques entre l'État qui invoquait la nullité et les autres États qui avaient participé à la formulation de l'acte, et sur leurs relations avec le destinataire de celui-ci. Il fallait également se pencher, notamment, sur la question des clauses en faveur d'une tierce partie, qui faisaient que si l'acte ayant donné naissance à la relation était annulé, la relation avec l'État tiers était rompue. Le Rapporteur spécial a rappelé à cet égard que l'article 69 de la Convention de Vienne de 1969 énonçait les conséquences de la nullité d'un acte mais que celles-ci étaient différentes de celles postulées pour un acte unilatéral d'origine collective. Les observations sur ce point pouvaient faire l'objet d'une disposition future sur le sujet.

36. La diversité des actes unilatéraux pouvait avoir des incidences sur la capacité d'invoquer la nullité de l'acte. S'agissant de la promesse ou de la reconnaissance, par exemple, l'État auteur pouvait invoquer la nullité de l'acte, mais dans le cas de la protestation, la situation était différente: l'État auteur pouvait certes difficilement invoquer la nullité de l'acte mais il semblait bien que rien ne pouvait empêcher l'État destinataire de le faire.

37. Un autre point abordé dans le rapport mais qui n'apparaissait pas dans la formulation effective des projets d'articles avait trait à la question de savoir si l'État auteur pouvait, par son

comportement ou son attitude, implicites ou explicites, perdre le droit d'invoquer une cause de nullité ou un motif de dénonciation de l'acte.

38. La question a été posée de savoir si un État pouvait valider l'un quelconque ou l'ensemble des actes unilatéraux par son comportement ultérieur ou s'il fallait établir une distinction en fonction des effets juridiques de l'acte. La protestation, par exemple, pouvait être abordée sous un angle différent.

39. Un autre point examiné dans le rapport avait trait à l'annulation d'un acte unilatéral pour cause de violation des dispositions du droit interne relatives à la compétence à formuler les actes unilatéraux et aux restrictions particulières du pouvoir de manifester la volonté. Dans le régime de la Convention de Vienne, cette cause ne pouvait être invoquée que si la violation était manifeste et portait sur une norme ayant une importance fondamentale pour le droit interne de l'État considéré.

40. Un autre sujet traité dans le rapport était l'interprétation des actes unilatéraux. Le Rapporteur spécial était d'avis que du fait même qu'il fallait une manifestation de volonté, les règles d'interprétation pouvaient être appliquées à tous les actes unilatéraux, indépendamment de leur contenu. En conséquence, il s'était efforcé d'établir une règle générale et une autre sur les moyens complémentaires d'interprétation, à l'instar du régime de la Convention de Vienne mais en tenant compte des caractéristiques propres aux actes unilatéraux.

41. Le projet d'article sur l'interprétation ne mentionnait pas expressément le caractère restrictif de celle-ci, mais l'on pouvait y inclure une mention à cet effet ou traiter cette notion dans le commentaire.

42. Une autre question à laquelle le Rapporteur spécial s'était attaqué dans l'additif au rapport était celle de la classification des actes unilatéraux. D'aucuns pouvaient douter de l'utilité d'une classification mais le Rapporteur spécial considérait qu'elle pouvait aider à grouper et structurer le projet d'article. De plus, même si l'on ne pouvait établir une classification à ce stade, la Commission devait prendre une décision définitive sur la question de savoir s'il fallait élaborer des règles pour une catégorie d'actes unilatéraux tels que les promesses, qui consistaient pour l'État auteur à souscrire des obligations unilatérales. Le prochain rapport pouvait donc s'attaquer aux questions complexes de la révocation, de la modification, de l'extinction et de la suspension

des actes unilatéraux, dont le traitement serait plus aisé si l'on s'en tenait à cette catégorie d'actes.

43. Le Rapporteur spécial a indiqué que la révocation ne pouvait faire l'objet d'une règle applicable à tous les actes unilatéraux. La révocation d'une promesse ou d'un acte par lequel on souscrivait une obligation unilatérale semblait différente de la révocation d'un acte par lequel on réaffirmait un droit.

44. L'extinction et la suspension de l'application d'un acte unilatéral devaient aussi être examinées compte tenu des caractéristiques spécifiques de l'acte unilatéral. De l'avis du Rapporteur spécial, les règles relatives à l'extinction de l'acte unilatéral devaient s'inspirer de celles établies pour les traités dans les articles 59 et suivants de la Convention de Vienne de 1969, et les conséquences de l'extinction et de la suspension de l'application devaient être examinées à partir des articles 70 et 72 de la Convention mais compte dûment tenu des caractéristiques particulières de l'acte unilatéral.

45. Le Rapporteur spécial estimait que ces questions, qui ne pouvaient faire l'objet de règles communes, pouvaient être examinées par la Commission et par le Groupe de travail qui devait être constitué.
