



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/CN.4/L.646
29 juillet 2003

Original: FRANÇAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Cinquante-cinquième session
Genève, 5 mai-6 juin 2003 et 7 juillet-8 août 2003

ACTES UNILATÉRAUX DES ÉTATS

Rapport du Président du Groupe de travail

1. À la présente session, la Commission a créé un groupe de travail¹ qui a tenu six séances les 8, 9, 10 et 24 juillet 2003. Il s'est employé à trouver un consensus:
 - D'une part, sur la définition de la portée du sujet; et,
 - D'autre part, sur la méthode à suivre pour l'aborder de la manière la plus efficace possible.

2. À l'issue de ses travaux, le Groupe de travail a adopté par consensus les recommandations ci-après².

¹ Le Groupe de travail était ainsi composé: M. A. Pellet (Président), M. E. Candioti, M. C. Chee, M. J. Dugard, M. C. Economides, M^{me} P. Escarameia, M. G. Gaja, M. J. Kateka, M. W. Mansfield, M. M. Matheson, M. T. Melescanu, M. D. Momtaz, M. V. Rodríguez-Cedeño, M. B. Sepúlveda et M^{me} H. Xue.

² Le texte des trois premières recommandations a pu être discuté dans tous ses détails par le Groupe de travail. Faute de temps, il n'a pu en aller de même des trois suivantes qui ont été dégagées par le Président en concertation avec le Rapporteur spécial à la suite des discussions du Groupe.

1. Portée du sujet

3. À la suite d'assez longs débats, le Groupe de travail s'est mis d'accord sur le texte de compromis ci-après, qu'il a adopté par consensus. Comme tout compromis, ce texte repose sur des concessions mutuelles entre les positions en présence: il ne satisfait complètement personne mais est acceptable par tous.

4. Le Groupe de travail recommande très vivement à la Commission de faire sien ce compromis et de considérer qu'il doit constituer un guide tant pour les travaux futurs du Rapporteur spécial que pour les débats au sein de la Commission elle-même, qui devraient éviter de le remettre en cause, faute de quoi le travail sur le sujet s'enlisera une nouvelle fois et l'on retombera dans les errements passés, les instructions contradictoires données au Rapporteur spécial étant en partie responsables de la situation actuelle.

5. De l'avis du Groupe de travail, le consensus auquel il est parvenu constitue un équilibre entre les vues qui se sont exprimées en son sein, et qui reflètent les clivages existant au sein de la Commission dans son ensemble quant à la portée du sujet.

6. Le Président du Groupe de travail a soumis à celui-ci un commentaire du texte de consensus afin d'en éclairer la signification. Le Groupe a revu celui-ci dans ses grandes lignes, mais le Président porte seul la responsabilité du détail de sa rédaction. Ces commentaires sont reproduits en annexe.

Recommandation 1

1. Aux fins de la présente étude, un acte unilatéral d'un État est une déclaration exprimant une volonté ou un consentement et par laquelle cet État vise à créer des obligations ou d'autres effets juridiques en vertu du droit international.

Recommandation 2

2. L'étude examinera aussi les comportements des États qui, en certaines circonstances, peuvent créer des obligations ou d'autres effets juridiques en vertu du droit international, similaires à ceux des actes unilatéraux décrits ci-dessus.

Recommandation 3

3. *En relation avec les actes unilatéraux décrits dans le premier paragraphe, l'étude proposera des projets d'articles assortis de commentaires. En relation avec les comportements mentionnés au deuxième paragraphe, l'étude examinera la pratique des États et, si nécessaire, pourra comporter des directives/recommandations.*

2. Méthode de travail

7. Le Groupe de travail aurait souhaité pouvoir présenter à la Commission des recommandations aussi précises que possible quant à la méthode à suivre pour atteindre les objectifs définis ci-dessus. Il ne lui a malheureusement pas été possible de s'acquitter complètement de cette tâche dans le délai qui lui a été imparti et il se borne aux suggestions suivantes que le Rapporteur spécial pourrait prendre en considération pour son prochain rapport.

8. Le Rapporteur spécial, qui est largement à l'origine de ces recommandations, a informé le Groupe de travail que, avec l'aide de l'Université de Malaga et des étudiants du séminaire de droit international, il avait d'ores et déjà rassemblé une documentation importante sur la pratique étatique.

Recommandation 4

4. *Le rapport que le Rapporteur spécial présentera à la Commission lors de sa prochaine session devrait constituer exclusivement une présentation aussi complète que possible de la pratique des États en la matière. Celui-ci devrait inclure aussi bien des informations ayant pour origine l'auteur de l'acte ou du comportement que les réactions des autres États ou des autres acteurs concernés.*

Recommandation 5

5. *Le matériau rassemblé sur une base empirique devrait inclure aussi bien les éléments permettant de dégager les règles applicables aux actes unilatéraux stricto sensu, en vue d'aboutir à la rédaction d'un projet d'articles assortis de commentaires que celles qui pourraient s'appliquer aux comportements étatiques produisant des effets similaires.*

Recommandation 6

6. *Un classement ordonné de cette pratique devrait, dans la mesure du possible, permettre de répondre aux questions suivantes:*

- *À quels motifs a répondu l'acte ou le comportement unilatéral de l'État?*
- *Quels sont les critères de validité de l'engagement exprès ou implicite de l'État, en particulier, mais non exclusivement, ceux relatifs à la compétence de l'organe qui est à l'origine de cet acte ou de ce comportement?*
- *Dans quelles circonstances et à quelles conditions l'engagement unilatéral peut-il être modifié ou retiré?*

Recommandation 7

7. *Le Rapporteur spécial ne présentera pas dans son prochain rapport les règles juridiques pouvant être déduites du matériau ainsi présenté. Elles feront l'objet de rapports ultérieurs en vue d'aboutir à des projets d'articles ou à des recommandations précis.*

Annexe

Commentaires sur la portée du sujet

- 1) Les trois recommandations sur la portée du sujet reproduites ci-dessus reflètent le consensus du Groupe de travail quant à la portée du sujet relatif aux actes unilatéraux des États. De l'avis des membres du Groupe, elles réalisent un équilibre satisfaisant entre l'avis de certains membres de la Commission qui souhaitent que l'étude se limite à l'examen des manifestations formelles de volonté de la part d'un État et la position d'autres membres pour lesquels l'aspect le plus intéressant du sujet consiste à étudier précisément les comportements étatiques qui ne revêtent pas la forme d'une expression formelle de volonté mais n'en produisent pas moins des effets juridiques.
- 2) Il va de soi que, comme tout compromis, celui qui est présenté ci-dessus ne répond pleinement aux souhaits des tenants d'aucune des deux positions en présence. Ceux pour qui un acte juridique ne se conçoit pas sans la volonté de créer des effets de droit (généralement des obligations) ont concédé que l'étude confiée au Rapporteur spécial pourrait et devrait inclure une recherche consacrée aux comportements étatiques ayant des effets comparables à ceux des actes juridiques *stricto sensu*. Pour leur part, les défenseurs de l'élargissement de la notion ont admis que les comportements étatiques autres que l'expression unilatérale d'une volonté ou d'un consentement ne relevaient pas de la définition stricte des actes unilatéraux et ne se prêtaient pas à un exercice de codification ou de développement progressif du droit international sous la forme traditionnelle de projets d'articles assortis de commentaires.
- 3) Il est entendu que le paragraphe 1 du consensus ci-dessus vise à définir *l'objet du projet d'articles visé* au paragraphe 3 du texte de consensus et ne constitue pas une définition des actes unilatéraux *stricto sensu* eux-mêmes. Cette définition devra être précisée en temps utile par le Comité de rédaction. Mais il devra, dans ce cas, être entendu que la définition des actes unilatéraux aux fins du projet d'articles se fondera sur l'orientation retenue dans le paragraphe 1 ci-dessus.

4) Pour déterminer la portée du projet d'articles sur les actes unilatéraux des États, le Groupe de travail a retenu trois critères:

- Un critère formel: il doit s'agir d'une déclaration (*statement* en anglais);
- Émanant d'un seul État;
- Et visant à créer des obligations ou d'autres effets juridiques en vertu du droit international.

Selon le Groupe de travail, ces critères sont nécessaires; il ne s'ensuit pas forcément qu'ils soient suffisants. Au surplus, chacun d'entre eux mérite de brèves explications qu'il n'a pas paru indispensable d'inclure dans le paragraphe, mais qui ne font pas moins partie intégrante du consensus.

5) La présence de l'élément formel (une déclaration exprimant une volonté ou un consentement) constitue, selon le Groupe de travail, le facteur de discrimination permettant d'effectuer la distinction entre les actes unilatéraux *stricto sensu* tels qu'envisagés au paragraphe 1 et les comportements ayant des effets similaires visés au paragraphe 2. Le Groupe a estimé ne pas devoir trancher entre l'objet même de cette expression: il lui apparaît que, dans certains cas, l'État exprime la *volonté* d'être lié (tel est le cas de la promesse) alors que, dans d'autres, il est plus exact de dire qu'il y *consent* (renonciation, peut-être reconnaissance). Il reste que, dans les deux cas, cette expression doit être libre; mais ceci ne relève pas de la définition du sujet (et, moins encore, de celle de sa portée) mais de son régime juridique.

6) L'idée selon laquelle l'acte *unilatéral* émane en principe d'un seul État paraît, *prima facie*, relever de l'évidence. Toutefois, selon certains membres du Groupe de travail, un groupe d'États peut être à l'origine d'actes unilatéraux, d'autres considérant qu'il s'agit alors d'actes mixtes ayant un caractère unilatéral à l'égard de leurs destinataires et conventionnel dans les rapports de leurs auteurs *inter se*. Cette question devra être évoquée dans le commentaire de l'article définissant les actes unilatéraux aux fins du projet et tranchée dans le corps du projet.

- 7) Le Groupe de travail a également discuté assez longuement la double question de savoir:
- Si le critère de fond de l'acte unilatéral tenait à la création, ou à la volonté de créer, des effets juridiques et
 - Si ces effets juridiques étaient exclusivement la création d'obligations ou allaient au-delà.

Sur le premier point, il lui a semblé qu'à s'en tenir à la seule création effective d'effets juridiques, on négligerait le fait que des actes illicites n'en étaient pas moins des actes unilatéraux; au surplus, ceci est conforme à la position retenue dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Par ailleurs, on a estimé qu'il pouvait arriver que certains actes unilatéraux ne *créent* pas d'obligations mais se bornent à les constater ou à les confirmer; telles sont les raisons pour lesquelles le Groupe a finalement tranché en faveur de la définition large.

8) Toutefois, le Groupe de travail n'a pas tranché la délicate question de savoir si le projet d'articles devrait porter sur les seuls actes unilatéraux «autonomes», par opposition à ce que certains de ses membres ont appelé les actes unilatéraux «dépendants»³. Certains membres du Groupe estiment que cette seconde catégorie d'actes unilatéraux ne devrait pas être prise en considération au titre du sujet car il s'agirait de catégories d'actes très particuliers, reposant sur des «habilitations» spécifiques, et dont le statut juridique est bien connu. D'autres font valoir que ces hypothèses ne sont pas fondamentalement différentes de celle dans laquelle il n'existe pas d'habilitation apparente car on doit, dans ce cas, admettre l'existence d'une habilitation générale en vertu de laquelle les États ont la capacité de s'engager unilatéralement au plan du droit international, et estiment que, justement, les règles applicables à ces actes pourraient éclairer utilement les travaux d'ensemble. Le Groupe de travail n'a pas pris position sur ce point. Une solution raisonnable serait sans doute de ne pas étudier ces actes unilatéraux en tant que tels⁴,

³ Cf., la fixation unilatérale de l'étendue des espaces maritimes sur lesquels l'État a juridiction, dans les limites définies et permises par le droit international. On trouve de nombreux actes de ce type dans le droit des traités (expression du consentement à être lié, réserves, etc.). De même, les États adoptent des actes unilatéraux en application de décisions des organisations internationales.

⁴ Remarque du Président: aucune catégorie d'actes unilatéraux ne devrait être étudiée en tant que telle.

mais de ne pas hésiter à utiliser les règles qui leur sont applicables pour en déduire, le cas échéant, des règles générales.

9) Le Groupe n'a, en revanche, pas jugé utile de préciser:

- Que l'acte unilatéral devait être soumis au droit international, tant ceci semble évident (et aurait fait double emploi avec l'expression «en vertu du droit international», utilisée à la fin du paragraphe 1; certains membres du Groupe de travail ont regretté ce silence par souci de symétrie avec la définition des traités par l'article 1, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1969;
- Ni quels devaient ou pouvaient être ses destinataires, bien qu'il fût entendu que le commentaire préciserait qu'un tel acte pouvait être adressé à un ou plusieurs autres États ou à la communauté internationale [des États] dans son ensemble, voire, peut-être, à tout autre sujet de droit.

10) La rédaction du paragraphe 2 est volontairement neutre: elle se borne à indiquer que les comportements dont il s'agit devraient entrer dans le cadre de l'étude. Elle indique clairement qu'en tout cas tout est, à cet égard, question de circonstances, ce qui montre que toute généralisation est impossible.

11) Telle est la raison pour laquelle le Groupe a jugé opportun, d'une part, de prévoir l'inclusion de ces comportements dont le régime juridique est incertain dans le cadre de l'étude du sujet mais, d'autre part, de ne pas en faire l'objet de projets d'articles ayant vocation à s'appliquer en toutes circonstances. Il a semblé que les effets, mal connus, de ceux-ci se prêtaient davantage à l'adoption de recommandations ou de directives, qui permettraient aux États de prendre conscience des risques juridiques impliqués par certains de leurs comportements (actifs ou passifs).

12) De l'avis du Groupe de travail, une telle solution ne pourra être mise en œuvre que sur la base d'une étude approfondie de la pratique des États, le but d'une telle étude étant avant tout de déterminer si *et dans quelles circonstances* des comportements étatiques unilatéraux ont des effets comparables à ceux résultant de déclarations formelles.