



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/CN.4/L.611
3 août 2001

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Cinquante-troisième session
Genève, 23 avril-1^{er} juin 2001 et
2 juillet-10 août 2001

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

Rapporteur: M. Qizhi He

CHAPITRE VIII

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 des «Actes unilatéraux des États» et à en indiquer la portée et le contenu.

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.

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.

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

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

³ *Ibid.*, par. 212 et 234.

⁴ A/CN.4/486.

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

⁶ A/CN.4/500 et Add.1.

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.

B. Examen du sujet à la présente session

11. À la présente session, la Commission était saisie du quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/519).

12. La Commission a examiné le quatrième rapport du Rapporteur spécial à ses 2693^e, 2695^e et 2696^e séances les 20, 25 et 26 juillet 2001, respectivement.

1. Présentation par le Rapporteur spécial de son quatrième rapport

13. Le Rapporteur spécial a indiqué que son quatrième rapport traitait de deux questions fondamentales: l'élaboration des critères sur lesquels fonder la classification des actes unilatéraux et l'interprétation des actes unilatéraux, dans le contexte des règles applicables à tous les actes unilatéraux, indépendamment de leur contenu matériel.

14. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il s'était fondé pour établir son rapport sur un large éventail de travaux doctrinaux sur les observations des membres de la Commission et des gouvernements ainsi que sur la jurisprudence et des exemples de la pratique des États qui y étaient donnés. Il a été souligné qu'après une période initiale de scepticisme, la plupart des

⁷ A/CN.4/505.

⁸ A/CN.4/500 et Add.1.

gouvernements avaient envisagé d'un œil plus favorable les travaux entrepris sur le sujet.

En outre, le Rapporteur spécial a fait observer qu'il était important de parvenir à un accord sur la partie générale du sujet, en particulier en ce qui concerne sa structure, mais qu'il ne semblait pas possible ni opportun d'élaborer des projets d'articles dans d'autres domaines.

15. Le Rapporteur spécial a noté qu'il était demandé à la Commission de donner des orientations sur les questions relatives aux causes de nullité des actes unilatéraux, et à la détermination du moment où un acte unilatéral produit des effets juridiques, ce qui permettrait de déterminer le moment de son opposabilité ou de son exigibilité. Il a expliqué qu'il était fondamentalement important de distinguer le moment de la naissance de l'acte, à partir duquel il produit des effets juridiques tout en conservant son caractère unilatéral, du moment de sa matérialisation, à partir duquel il acquiert donc un aspect bilatéral sans jamais perdre son caractère strictement unilatéral.

16. En ce qui concerne la question du silence et de ses rapports avec les actes unilatéraux, le Rapporteur spécial a fait observer que le silence ne peut être défini en tant qu'acte juridique au sens qui intéresse la Commission.

17. Pour ce qui est des déclarations interprétatives, le Rapporteur spécial a indiqué qu'en général celles-ci étaient liées à un texte antérieur mais qu'à son avis, dans les cas où elles allaient plus loin que les obligations imposées par le traité, ces déclarations deviendraient des actes indépendants par lesquels un État pouvait assumer des engagements internationaux; ces déclarations interprétatives s'inscriraient alors parmi les actes unilatéraux entrant dans le champ du sujet.

18. En revanche, de l'avis du Rapporteur spécial, les contre-mesures ne pouvaient être envisagées dans le même contexte parce qu'il s'agit d'actes réactionnels d'un État, ce qui leur enlève le caractère autonome nécessaire, et parce qu'elles n'ont pas été expressément formulées avec l'intention de produire des effets juridiques.

19. Le Rapporteur spécial a indiqué que la classification des actes unilatéraux était une tâche difficile; un acte peut être qualifié de différentes manières et appartenir à une ou plusieurs catégories d'actes unilatéraux classiques. Il a proposé une classification fondée sur le critère des effets juridiques, de sorte qu'il existerait deux grandes catégories d'actes unilatéraux: les actes

par lesquels l'État assume des obligations et les actes par lesquels l'État réaffirme un droit. Dans la première catégorie figurent notamment la promesse, la renonciation et même la reconnaissance, et dans la deuxième la protestation. Le Rapporteur spécial a également proposé que la Commission se concentre sur les actes relevant de la première catégorie précédemment indiquée.

20. S'agissant de l'interprétation des actes unilatéraux et des règles applicables en la matière, de l'avis du Rapporteur spécial, on peut valablement se référer aux règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités pour élaborer des règles d'interprétation applicables aux actes unilatéraux comme l'attestent certaines sentences arbitrales. Il a également affirmé que ces règles d'interprétation seraient communes à tous les actes unilatéraux. Il a noté à cet égard que la règle de l'interprétation de bonne foi et en relation avec le contexte dans lequel l'acte est intervenu serait certainement applicable aux actes unilatéraux. Aux fins de l'interprétation, le contexte comprendrait aussi le préambule d'une déclaration et les annexes. La pratique ultérieurement suivie pourrait aussi, d'après le Rapporteur spécial, jouer un rôle important dans l'interprétation des actes unilatéraux.

21. En revanche, le Rapporteur spécial a estimé que l'on ne pouvait pas faire appel à l'objet et au but d'un traité pour interpréter un acte unilatéral, dans la mesure où il s'agissait de termes qui s'appliquaient spécifiquement aux relations conventionnelles. Il était d'avis que l'on pouvait prendre en compte comme moyens complémentaires d'interprétation d'un acte les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles l'acte unilatéral est intervenu. Quoiqu'ils soient difficiles à obtenir dans de nombreux cas, les travaux préparatoires pouvaient néanmoins servir utilement de moyens subsidiaires d'interprétation, ainsi qu'il ressortait de la jurisprudence citée dans le rapport. Les tribunaux internationaux avaient également recours aux circonstances comme moyens d'interprétation de l'intention de l'État qui formule un acte unilatéral.

22. Enfin, le Rapporteur spécial a indiqué que les deux projets d'articles qu'il proposait⁹, concernant l'un la règle générale d'interprétation et l'autre les moyens complémentaires d'interprétation, étaient fondés sur les dispositions de la Convention de Vienne qu'il avait cependant adaptées en fonction des spécificités de l'acte unilatéral.

2. Résumé du débat

23. Certains membres ont réaffirmé l'importance du sujet et se sont déclarés satisfaits des références qui étaient faites dans le rapport à la doctrine et à la jurisprudence concernant les actes unilatéraux, tout en estimant que des informations factuelles supplémentaires sur les affaires citées seraient des plus utiles pour l'analyse de la validité juridique des actes unilatéraux.

24. Il a été dit qu'on pourrait porter plus d'attention à l'incidence des actes unilatéraux, encore que cela risque d'être assez compliqué, les juridictions ne se servant des actes unilatéraux que lorsqu'elles n'avaient pas grand-chose d'autre sur quoi s'appuyer.

⁹ Article a)

Règle générale d'interprétation

1. Un acte unilatéral doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes de la déclaration dans leur contexte et à la lumière de l'intention de l'État qui le formule.
2. Aux fins de l'interprétation d'un acte unilatéral, le contexte comprend, outre le texte, le préambule et les annexes.
3. Outre du contexte, il sera tenu compte de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application de l'acte et de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre l'État ou les États auteurs et l'État ou les États destinataires.

Article b)

Moyens complémentaires d'interprétation

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles l'acte a été formulé, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article a), soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article a):

- a) Laisse le sens ambigu ou obscur; ou
- b) Conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

25. Certains membres ont été d'avis que le sujet des actes unilatéraux ne se prêtait pas à la codification, eu égard en particulier aux difficultés que l'on rencontrait pour définir et classer ces actes. Ils ont estimé que l'accent mis sur l'autonomie des États et le concept de l'«acte» continuaient à poser des difficultés; un membre préférait parler, à cet égard, de «matrice de comportement» de l'État, ce qui impliquait une réaction d'une sorte ou d'une autre de la part d'un autre État.

26. Il a été dit aussi que le fait de s'attarder sur des questions hautement théoriques liées au sujet à l'examen tendait à fragiliser encore la relative clarté qui avait été faite, et l'on a fait observer à ce propos qu'une approche plus pratique du sujet permettrait de progresser plus vite dans son étude.

27. En ce qui concerne le champ du sujet, on a fait observer qu'il demeurait trop étroit et devrait être étendu aux actes unilatéraux non autonomes. On a, en outre, exprimé l'espoir que l'examen des questions de l'*estoppel*, en particulier sa relation avec la renonciation, et du silence pourrait se poursuivre plus avant. Cependant, un appui s'est exprimé aussi en faveur du maintien d'une définition restrictive des actes unilatéraux, comprenant les actes qui créent des droits et des obligations en tant que source de droit international.

28. L'attention a été appelée sur le fait que, dans certains cas, telle l'occupation effective, toute une série d'actes unilatéraux est nécessaire pour que des effets juridiques se produisent, alors que le quatrième rapport semblait n'envisager que les actes unilatéraux isolés. Des doutes ont également été émis quant à l'opportunité de faire mention des déclarations interprétatives et des contre-mesures dans le contexte des actes unilatéraux.

29. Diverses vues ont été exprimées au sujet de la classification des actes unilatéraux proposée par le Rapporteur spécial. Selon un point de vue, il y avait des actes qui pourraient relever des deux catégories à la fois, par exemple une déclaration de neutralité aux termes de laquelle un État non seulement assumerait des obligations mais réaffirmerait aussi ses droits, ou une déclaration de guerre. Selon un autre point de vue, la seconde catégorie proposée, celle des actes unilatéraux par lesquels un État réaffirmerait des droits, devait être élargie afin d'inclure les actes créant ou affirmant des droits. Selon un autre point de vue encore, la classification proposée suscitait de sérieux doutes, surtout pour ce qui était de la seconde catégorie, concernant laquelle

la notion de réaffirmation des droits appelait des éclaircissements, par exemple sur le point de savoir si cette catégorie comprendrait la réaffirmation de droits sur des territoires.

30. On a aussi évoqué la possibilité de définir des critères additionnels de classement des actes unilatéraux, comme l'avaient suggéré certains États. Cela pourrait servir ensuite à proposer une série d'articles, élaborés sur la base de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et de la pratique des États; après quoi, le Rapporteur spécial pourrait envisager de rédiger séparément un ensemble de directives indiquant à quelle catégorie une règle générale serait ou ne serait pas applicable.

31. À l'inverse, l'avis a été exprimé que le classement n'avait pas tellement d'importance en soi et créait même inutilement une certaine confusion; il a été noté à cet égard que la jurisprudence en la matière s'attachait beaucoup plus à établir si l'acte avait par sa nature un effet obligatoire qu'à déterminer de quel type d'acte il s'agissait.

32. Des points de vue divergents se sont exprimés sur la proposition du Rapporteur spécial tendant à élaborer des articles relatifs à l'interprétation des actes unilatéraux. Selon l'un point d'entre eux, il était prématuré de s'occuper de la question de l'interprétation: on pouvait attendre pour cela qu'un projet d'articles détaillé ait été établi.

33. On a relevé aussi que le terme «interprétation» était employé dans la section II du quatrième rapport dans deux sens différents: au sens de la méthodologie d'investigation servant à déterminer si un acte était unilatéral et, secondairement seulement, au sens habituel. Il a aussi été relevé que le rapport paraissait mélanger la définition des critères selon lesquels établir si un acte avait bien un caractère unilatéral et l'interprétation *stricto sensu* d'un acte unilatéral.

34. Certains membres, partageant l'avis du Rapporteur spécial, estimaient que les dispositions des Conventions de Vienne de 1969 et de 1986 pouvaient servir de base à l'élaboration de règles d'interprétation des actes unilatéraux, tandis que d'autres jugeaient ces dispositions trop générales pour pouvoir être de quelque utilité à cet égard. Les dispositions des Conventions de Vienne ne pouvaient être appliquées par analogie du fait de la nature assez particulière des actes unilatéraux: par exemple, les travaux préparatoires, dans le cas de tels actes, pouvaient s'étendre sur plusieurs décennies. Aussi ne devrait-on faire qu'un usage minimum des dispositions en question.

35. Il a été déclaré que, parmi les règles d'interprétation, on pourrait en élaborer une analogue à la règle fondamentale établie à propos des traités par le paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, qui disposerait qu'un acte doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet.

36. On a fait observer qu'il ne fallait pas omettre de faire mention de l'objet et du but de l'acte unilatéral aux fins de son interprétation. Il a été noté à ce propos que l'intention de l'État au moment de s'engager dans un acte unilatéral était pertinente dans deux cas: pour établir l'existence d'un acte unilatéral, question qui avait été au centre de l'affaire des *Essais nucléaires*, et pour déterminer comment l'acte devait être interprété, bien que la Cour internationale de Justice n'ait pas toujours distingué clairement entre les deux questions.

37. Il a été déclaré que les articles proposés contenaient certains éléments contradictoires dans la mesure où ils faisaient de l'intention un critère primordial mais plaçaient les principaux moyens d'établir cette intention, à savoir les travaux préparatoires et les circonstances de la formulation de l'acte unilatéral, parmi les moyens d'interprétation complémentaires. Certains doutes ont été exprimés quant à l'opportunité de donner à l'intention une importance prépondérante pour l'interprétation des actes unilatéraux, l'approche adoptée par la Cour internationale de Justice, consistant à tenir dûment compte de l'intention mais non à interpréter les actes unilatéraux à la lumière de celle-ci, était jugée préférable. Les États autres que l'État auteur étaient en droit de se fonder sur l'acte en soi, et non sur des intentions qui pouvaient être subjectives et qui, bien souvent, étaient des plus incertaines. Toutefois, selon un point de vue, la volonté réelle de l'État auteur devait constituer le facteur décisif de l'interprétation des actes unilatéraux car, dans bien des cas, le contenu de l'acte unilatéral ne correspondait pas à la volonté réelle de l'État, étant adopté sous la pression d'autres États ou de l'opinion internationale et engageant l'État au-delà de ce qu'il considérait peut-être vraiment comme nécessaire. Il y avait aussi une dichotomie entre la volonté réelle et la volonté déclarée de l'État, ce qui militait en faveur d'une interprétation restrictive de l'acte unilatéral. D'autres membres ont émis un avis différent, faisant valoir la difficulté qu'il y avait à déterminer la volonté réelle d'un État; il serait alors préférable de déclarer l'acte nul.

38. Il a été noté que le projet d'article premier sur les actes unilatéraux ne limitait pas ces actes à la forme écrite et que, si la définition en question était maintenue, les règles d'interprétation devraient être adaptées en conséquence car les dispositions de la Convention de Vienne de 1969 ne s'appliquaient qu'à des accords écrits. Il a aussi été indiqué qu'il convenait d'attacher plus d'importance à l'interprétation subjective dans le cas des actes unilatéraux que dans celui des traités.

39. Il a été déclaré que les deux articles proposés ne prévoyaient pas qu'un acte unilatéral puisse créer des obligations. Certains doutes ont été exprimés quant à la pertinence de la notion de préambule dans le cas d'actes unilatéraux. S'agissant du contexte comme moyen d'interprétation, il a été dit que cette notion devait s'entendre dans un sens plus large dans le cas d'actes unilatéraux que dans celui de traités.

40. La référence aux travaux préparatoires comme moyen d'interprétation d'un acte unilatéral a été considérée comme acceptable, sous réserve que ces travaux soient raisonnablement accessibles à l'État en droit d'invoquer l'acte en question.

41. Plusieurs suggestions ont été faites à propos de la rédaction des deux articles proposés. Plusieurs membres se sont déclarés en faveur de l'établissement, à la session suivante, d'un projet d'articles unifié, qui pourrait ensuite être examiné par le Comité de rédaction.

3. Conclusions du Rapporteur spécial

42. Résumant le débat, le Rapporteur spécial a noté que, même s'il subsistait certains doutes liés à la complexité de l'étude du sujet, la plupart des membres étaient convaincus de l'importance des actes unilatéraux et estimaient que cette étude pouvait se poursuivre.

43. Sur la question de la classification des actes unilatéraux, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il préférerait la proposition formulée dans son quatrième rapport, sans exclure cependant la possibilité d'une étude ultérieure des actes unilatéraux classiques qui étaient mentionnés dans la doctrine. La structure du projet d'articles devrait être fondée sur la classification des actes, pour laquelle le critère des effets juridiques paraissait valable; cela n'exclurait pas, cependant, une analyse des effets de chaque acte unilatéral.

44. Pour ce qui était de la pratique des États, le Rapporteur spécial était d'avis que la jurisprudence en rendait compte dans une certaine mesure mais il reconnaissait la nécessité d'obtenir à ce sujet des éléments d'information supplémentaires. Il a indiqué à ce propos que le Groupe de travail envisageait d'établir un questionnaire invitant les États à fournir des renseignements supplémentaires sur leur pratique en matière d'actes unilatéraux.

45. En ce qui concerne les règles d'interprétation des actes unilatéraux, le Rapporteur spécial a réaffirmé qu'à son avis ces règles devaient s'appliquer à toutes les catégories d'actes unilatéraux et pouvaient donc être placées dans la partie générale du projet d'articles. Il a admis qu'il fallait distinguer entre la volonté déclarée et la volonté réelle d'un État mais a souligné que le premier critère était beaucoup plus favorable à la certitude et à la sécurité juridiques des relations juridiques internationales.

46. Quant au fait que les travaux préparatoires n'étaient pas nécessairement accessibles à tous les États autres que l'État auteur, et que les autres États pouvaient ainsi se trouver défavorisés, le Rapporteur spécial a suggéré de considérer lesdits travaux préparatoires comme faisant partie des circonstances pertinentes.

4. Groupe de travail

47. À sa 2695^e séance, le 25 juillet 2001, la Commission a créé un groupe de travail à composition non limitée. Le Groupe de travail des actes unilatéraux de l'État, présidé par le Rapporteur spécial, s'est réuni deux fois, les 25 juillet et 1^{er} août 2001. La Commission, à sa 2701^e séance, le 3 août 2001, a pris note du rapport oral du Président du Groupe de travail. Sur la recommandation du Groupe de travail, la Commission a prié le Secrétariat d'adresser aux gouvernements un questionnaire les invitant à fournir des informations supplémentaires sur leur pratique en matière de formulation d'actes unilatéraux et d'interprétation de tels actes.
