Document:-
A/CN.4/SR.2887

Compte rendu analytique de la 2887e séance

sujet:
Actes unilatéraux des États

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2006, **vol. I**

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://legal.un.org/ilc/)

Copyright © Nations Unies

et l'interprétation des actes unilatéraux au Groupe de travail, afin de faire rapidement progresser l'étude du sujet à la session en cours.

La séance est levée à 16 h 10.

2887e SÉANCE

Mardi 4 juillet 2006, à 10 heures

Président: M. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

Présents: M. Addo, M. Candioti, M. Chee, M. Dugard, M. Economides, Mme Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kateka, M. Kemicha, M. Koskenniemi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Momtaz, M. Niehaus, M. Opertti Badan, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Valencia-Ospina, M. Yamada.

Actes unilatéraux des États (*suite*) [A/CN.4/560, sect. F, A/CN.4/569 et Add.1, et A/CN.4/L.703]

[Point 6 de l'ordre du jour]

NEUVIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. Mme ESCARAMEIA, après avoir fait l'éloge du rapport, qui constituerait une bonne base pour les travaux du Groupe de travail, indique qu'elle abordera brièvement trois questions: la procédure que la Commission devrait adopter, les projets de principe directeur quant au fond et le renvoi de ces principes au Groupe de travail. S'agissant de la procédure, elle regrette que l'on n'ait pas réservé suffisamment de temps en plénière pour un examen digne de ce nom des nombreuses questions qui sont envisagées dans le rapport mais n'ont jamais été examinées. Il est dommage que la Commission n'ait pas adopté la proposition du Rapporteur spécial tendant à ce que la deuxième partie du rapport soit renvoyée au Groupe de travail pour un nouvel examen, tandis que la première partie était examinée en plénière, après quoi la Commission aurait décidé des projets de principe directeur à renvoyer au Groupe de travail. Mme Escarameia reconnaît néanmoins que le sujet pourrait nécessiter d'intenses négociations et qu'il se prête peut-être donc mieux à un examen au sein du Groupe de travail qu'à des déclarations de principe en plénière.

2. Quant au fond des projets de principe directeur, le sujet valait certes la peine d'être étudié, car il importe de faire reposer le recours intensif des États aux actes unilatéraux sur des bases théoriques solides. Les effets juridiques des actes unilatéraux ont de plus été reconnus par la jurisprudence, comme l'illustre l'arrêt rendu par la CIJ dans les affaires des *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, lequel, au demeurant, a trait non à des actes du Ministre des affaires étrangères du Rwanda comme on aurait pu s'y attendre mais à des actes du Ministre de la justice. Mme Escarameia est néanmoins réservée quant à la possibilité d'utiliser la Convention de Vienne de 1969 aux fins du sujet, même si le Rapporteur spécial a parlé de n'en retenir que l'économie générale et non la teneur. Elle doute en effet qu'il soit légitime d'appliquer la Convention de Vienne à des domaines comme la suspension ou la validité. De fait, la Commission a examiné des actes unilatéraux qui avaient produit des effets juridiques mais étaient contraires au droit interne, comme la renonciation par la Jordanie à son territoire de Cisjordanie en violation de l'article 40 de la Constitution jordanienne, qui impose au Roi des conditions de procédure bien définies. Elle a également des doutes quant à l'étendue du *jus cogens*, en particulier si, comme semble le donner à penser le paragraphe 62 du rapport, les décisions du Conseil de sécurité reposant sur les Articles 25 et 103 de la Charte des Nations Unies sont considérées comme relevant du *jus cogens*. À cet égard, elle ne comprend pas pourquoi les actes unilatéraux formulés sous l'effet d'une menace ou de l'emploi de la force qui sont visés au paragraphe 5 du projet de principe 7 ne sont pas déjà couverts par le paragraphe 6 de ce principe, puisqu'ils sont aussi en violation du *jus cogens*. En outre, il n'y a pas de mécanisme ou d'entité apte à statuer sur la nullité, la cessation ou la suspension d'un acte unilatéral; la solution proposée au paragraphe 75 du rapport, à savoir que l'auteur de l'acte soit aussi celui qui se prononce sur sa validité, est loin d'être satisfaisante. Enfin, dans plusieurs cas, les principes − par exemple ceux qui ont trait à l'extinction (par. 107) ou à la suspension (par. 124) des actes unilatéraux − ne sont pas la suite logique de l'argumentaire qui précède.

3. Mme Escarameia approuve le renvoi de tous les principes directeurs au Groupe de travail. Elle a des amendements à proposer, et elle le fera au sein de ce groupe. Il ressort de ce qu'elle a déjà dit qu'elle a des réserves en ce qui concerne le projet de principe 6, certaines parties du projet de principe 7 et le projet de principe 9. Elle appuie sans réserve le renvoi au Groupe de travail des projets de principes 1 à 5, 8, 10 et 11, et d'une partie du projet de principe 7. Des deux variantes proposées pour la deuxième partie du projet de principe 1, elle préfère la variante B. Elle serait également favorable à l'inclusion, dans le projet de principe 10, d'une référence aux attentes des États tiers. Elle indique qu'elle proposera un certain nombre de modifications rédactionnelles dans le cadre du Groupe de travail.

4. M. MATHESON dit que l'adoption d'un bref ensemble de conclusions générales ou de principes constituerait une fin heureuse pour les travaux de la Commission sur le sujet, car le résultat de ces travaux aurait une utilité pratique pour les États et autres acteurs internationaux. Le Groupe de travail devrait se réunir pour élaborer un tel texte. M. Matheson pense avec le Rapporteur spécial qu'il ne faut pas essayer d'établir un code juridique détaillé. La Commission doit se concentrer sur un ensemble limité de principes susceptibles d'aider les États à comprendre les divers facteurs à prendre en considération pour déterminer les circonstances dans lesquelles les actes unilatéraux peuvent donner naissance à des obligations juridiques. La définition des actes unilatéraux aux fins des principes

devrait être limitée aux déclarations manifestant clairement une intention de produire des effets juridiques. D'autres formes de comportement unilatéral peuvent produire des effets juridiques, mais elles sont trop diverses et dissimilaires pour faire l'objet d'un ensemble cohérent de principes. Le Groupe de travail devrait se concentrer sur l'ensemble très utile de conclusions provisoires qu'avait distribué le Président à la fin de la session précédente. À plusieurs égards, ces conclusions sont préférables aux projets de principe directeur figurant dans le neuvième rapport.

5. En particulier, la Commission ne devrait pas s'appuyer sur les dispositions de fond ou la structure de la Convention de Vienne de 1969, qui a été conçue pour une situation très différente, à savoir des accords négociés entre États dans le cadre d'un échange d'engagements formels. À cet égard, M. Matheson souscrit aux observations de M^me^ Escarameia. Par exemple, les projets de principes 8 et 9 transposent largement les restrictions prévues dans la Convention de Vienne pour limiter la capacité de l'État de suspendre l'application de ses déclarations unilatérales ou d'y mettre fin. Or il ne devrait pas en être ainsi puisque, par définition, l'État qui fait une telle déclaration n'a reçu aucune contrepartie pour le faire et aucun autre État n'a pris d'engagement réciproque en échange de la déclaration. Dans ces conditions, il n'y a aucune raison d'empêcher l'État de modifier unilatéralement ce qu'il a unilatéralement proclamé, sauf si d'autres États ont fait fond sur la déclaration et en ont été lésés. La modification, l'extinction ou la suspension d'un acte unilatéral ne devrait donc pas être limitée aux motifs reconnus pour les traités, comme le changement fondamental de circonstances, puisque par définition les actes unilatéraux n'impliquent pas d'engagements juridiques réciproques qui ne pourraient être modifiés ou éteints par une partie que dans des circonstances extrêmes.

6. Les règles relatives à l'interprétation des traités ne devraient pas s'appliquer au contenu des actes unilatéraux, qui par définition ne sont pas le résultat de négociations. Comme proposé dans les conclusions provisoires distribuées par le Président du Groupe de travail, les obligations devraient, en cas de doute quant à leur signification et leur portée, être interprétées de manière restrictive. Les autres États devraient avoir le droit de se fier raisonnablement à la déclaration uniquement si celle-ci indique clairement qu'ils peuvent le faire, et l'étendue des engagements ne devrait pas pouvoir être élargie en raison d'autres facteurs contextuels.

7. M. PELLET dit qu'il serait extrêmement regrettable que, comme le souhaitent certains, le départ imminent du Rapporteur spécial soit utilisé comme excuse pour «enterrer» le sujet. Le Rapporteur spécial a été injustement critiqué pour ne pas avoir produit un ensemble cohérent après huit ans de travail. En réalité, le Rapporteur spécial est seulement coupable d'avoir suivi les instructions vagues et souvent contradictoires de la Commission elle-même. De plus, il vaut mieux se hâter lentement, et il est préférable d'avoir un bon texte qui a été examiné en profondeur qu'un texte approximatif et lacunaire comme la Commission en a adopté ces dernières années. C'est donc à juste titre que le Rapporteur spécial s'est essentiellement intéressé aux actes unilatéraux au sens strict, c'est-à-dire aux déclarations destinées à créer des effets juridiques conformément au droit international, au sens des arrêts de 1974 de la CIJ dans les affaires relatives aux *Essais nucléaires*. Le Rapporteur spécial a respecté la lettre et l'esprit des instructions que lui avait donné la Commission à sa session précédente[185], ainsi que la vocation même de la Commission.

8. M. Pellet indique qu'il est en désaccord avec M^me^ Escarameia en ce qui concerne la Convention de Vienne de 1969: il est en effet parfaitement légitime de prendre cette convention comme point de départ pour élaborer les projets de principe directeur, puisque les actes unilatéraux ont beaucoup en commun avec les traités. Certes, il y a des différences − en ce qui concerne les réserves et les modifications, par exemple − mais elles ne sont pas telles qu'elles empêchent le Groupe de travail de se demander si dans tel ou tel cas une transposition des dispositions de la Convention est possible.

9. M. Pellet souhaite faire des propositions pour que les travaux sur le sujet puissent s'achever avec succès à la session en cours. Le Groupe de travail devrait être reconstitué et il devrait se voir allouer davantage de temps, si cela est possible. Sur la base du neuvième rapport et des résultats de ses travaux de l'année précédente, il devrait en premier lieu dresser la liste des principes directeurs à adopter. Après quoi, il ferait fonction de groupe de rédaction, en faisant la synthèse du texte contenu dans le projet de principes directeurs et des commentaires que le Rapporteur spécial a faits non seulement dans son neuvième rapport mais aussi dans ses rapports antérieurs[186]. Si ceci est acceptable, le Rapporteur spécial pourrait être prié de préparer, avec l'aide du secrétariat, un «recueil» des différents rapports ou parties de rapports correspondant à chacun des 11 principes directeurs. Si tous les membres du Groupe de travail font leur *homework* − il faut se souvenir que le Groupe de travail est ouvert à tous les membres −, il devrait être possible de parvenir à un accord sur le contenu et la forme d'une série de principes directeurs.

10. Reste à savoir si les principes devraient être accompagnés d'un commentaire. Pour M. Pellet, ceci serait souhaitable, non seulement parce que c'est la tradition de la Commission mais aussi parce que certains des principes et, de fait, le sujet lui-même sont controversés et qu'il serait donc utile que les États et la doctrine sachent comment la Commission est parvenue à ses conclusions. Il serait de plus regrettable que le travail considérable accompli par le Rapporteur spécial et les études effectuées par le Groupe de travail soient perdus pour la postérité. Ceci toutefois pose des problèmes pratiques. À la session en cours, le Groupe de travail

[185] Ibid.

[186] *Annuaire… 1998*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/486; *Annuaire… 1999*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/500 et Add.1; *Annuaire… 2000*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/505; *Annuaire… 2001*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/519; *Annuaire… 2002*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/525 et Add.1; *Annuaire… 2003*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/534; *Annuaire… 2004*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/542; *Annuaire… 2005*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/557.

devrait accomplir sa tâche consistant à déterminer les principes directeurs nécessaires et à en proposer le texte à la Commission à laquelle, c'est évident, il reviendra de prendre la décision finale.

11. Le PRÉSIDENT propose que, pour achever ses travaux, le Groupe de travail conserve M. Pellet comme Président.

12. M. DUGARD, après avoir souligné la haute tenue du rapport à l'examen, indique qu'en 1948 Sir Hersch Lauterpacht avait fait une étude qui fit date des sujets que la Commission pourrait étudier[187]. Les travaux sur la plupart des sujets ainsi proposés sont achevés. Il n'avait toutefois pas proposé d'étude de la reconnaissance, un sujet que la Commission a scrupuleusement évité. Il n'a pas non plus proposé d'examen des actes unilatéraux; toutefois, le fait que le sujet soit étroitement lié à celui de la reconnaissance explique peut-être la réticence de la Commission à se lancer dans l'étude des actes unilatéraux et la lenteur des progrès réalisés au cours de la dernière décennie. On ne saurait nier que la tâche soit difficile: il y a trop peu de jurisprudence et de pratique des États. Mais il y en a toutefois assez − comme on l'a vu tout récemment dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Rwanda)* − pour que la Commission soit en mesure d'élaborer un ensemble d'articles − et non de principes directeurs − ne serait-ce que dans le cadre du développement progressif du droit. La Commission ne devrait pas hésiter à emprunter cette voie: les États lui ont après tout reproché sa prudence excessive dans l'examen du sujet de la protection diplomatique; et d'une manière générale, la Commission est trop prudente dans son approche. Certains préféreraient que le sujet soit abandonné, mais son abandon serait interprété comme un échec de la Commission. Bien que la création d'un groupe de travail soit souvent un stratagème pour enterrer un sujet, M. Dugard est persuadé que tel n'est pas le cas en ce qui concerne les actes unilatéraux.

13. Il se félicite de l'accent mis par le Rapporteur spécial sur l'arrêt rendu dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo* dans lequel, pour la première fois, la CIJ a admis le principe du *jus cogens*, jugeant néanmoins que la réserve du Rwanda à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide n'était pas nulle au seul motif qu'elle était peut-être contraire à une norme impérative (par. 64 à 69 de l'arrêt). Cette décision peut aussi, bien entendu, être invoquée à l'appui du principe directeur proposé par le Rapporteur spécial tendant à ce qu'un acte unilatéral ne puisse être en conflit avec une norme du *jus cogens*. On notera toutefois que le Rapporteur spécial indique clairement au paragraphe 128 de son rapport qu'il ne considère pas la formulation et le retrait des réserves aux traités comme des actes unilatéraux.

14. Le Rapporteur spécial fait valoir à juste titre que la reconnaissance est invalide lorsqu'elle viole une norme du *jus cogens*. Des exemples de la pratique des États plus récents que celui des *homelands* d'Afrique du Sud auraient néanmoins pu être cités. Un tel exemple est fourni par la situation de la République turque de Chypre du Nord, pour laquelle l'Union européenne recherche un règlement pour remédier à la non-reconnaissance de ce territoire; un autre exemple est celui du territoire palestinien occupé, où le Gouvernement israélien a proposé un réalignement territorial qui aboutirait à l'annexion de 10 % du territoire palestinien, la communauté internationale n'indiquant guère qu'elle entend s'opposer à ce plan. Dans les deux cas, le principe *ex factis jus oritur* risque bien de prévaloir sur le principe *ex injuria jus non oritur*, en vertu duquel l'acquisition de territoire en violation d'une norme du *jus cogens* est nulle. Ces exemples récents de la pratique des États montrent bien l'actualité du sujet.

15. M. Dugard est favorable au renvoi des principes directeurs au Groupe de travail, mais il préférerait que l'on poursuive l'élaboration de directives à l'attention de la Commission lors de son prochain quinquennat. À ce stade, la Commission pourra décider si le texte doit prendre la forme de principes directeurs ou de projets d'article. Étant donné l'importance du sujet, M. Dugard préférerait des projets d'article.

16. M. PELLET dit qu'il souhaite apporter deux précisions en ce qui concerne l'expression «principes directeurs». Premièrement, décrire le contenu du neuvième rapport sur les actes unilatéraux des États comme des «principes directeurs» et non des «projets d'article» risque de donner l'impression que la Commission s'occupe de généralités, puisqu'un principe, à la différence d'une règle, est quelque chose de très général. De plus, une lecture des principes directeurs proposés par le Rapporteur spécial renforce cette impression.

17. Deuxièmement, il est essentiel de déterminer si l'expression «principes directeurs» implique que la Commission exclut la possibilité d'élaborer un instrument contraignant. Pour M. Pellet, ce n'est pas nécessairement vrai. Si des directives, comme celles énoncées dans le Guide de la pratique pour ce qui est des réserves aux traités, ne sont à l'évidence jamais destinées à prendre la forme d'un traité, les principes directeurs pourraient très bien constituer la base d'un futur traité, même si M. Pellet est personnellement opposé à toute démarche dans ce sens. Le débat a montré que, si elle adoptait un ensemble de principes directeurs complet et cohérent sur les actes unilatéraux des États, la Commission aurait déjà accompli une tâche herculéenne. Il serait vain d'essayer de convaincre les États que la Commission doit aller plus loin et essayer de rédiger, sur les actes unilatéraux des États, un traité comparable à la Convention de Vienne de 1969. De plus, comme les progrès accomplis par la Commission sont lents et hésitants et étant donné les réactions qui risquent d'être celles de la Sixième Commission si la Commission se lançait dans une telle entreprise, elle sera probablement encore en train d'examiner le sujet dans 20 ans. M. Pellet est donc favorable à l'adoption de principes directeurs, pour décider ensuite s'il convient de les accompagner de commentaires.

18. M. GAJA dit qu'il comprend bien pourquoi, dans son neuvième rapport, le Rapporteur spécial a choisi d'exposer son opinion sur la plupart des aspects controversés des actes unilatéraux des États même si, pour ce qui est de la nullité par exemple, cette approche

[187] «The Subjects of The Law of Nations», *The Law Quarterly Review*, vol. 63 (1947), p. 438 à 460, et vol. 64 (1948), p. 97 à 119.

l'a obligé à réexaminer des questions déjà envisagées dans des rapports antérieurs. Le neuvième rapport est utile en ce qu'il fournit un aperçu général de la réflexion actuelle du Rapporteur spécial sur les différents aspects des actes unilatéraux. Une autre cause de satisfaction est que le rapport est davantage axé sur la pratique. Le fait que ce rapport ait été présenté tardivement signifie que la Commission n'aura pas assez de temps à sa session en cours pour adopter un texte sous la forme de projets d'article accompagnés de commentaires, même si M. Gaja doute qu'il soit judicieux d'adopter ne serait-ce que des principes directeurs sans leur adjoindre un commentaire propre à en expliquer le texte extrêmement concis. La Commission a donc été invitée à se prononcer non sur le fond des diverses propositions mais sur ce qu'il faut faire en ce qui les concerne à la session en cours, en ayant à l'esprit le rôle joué les deux années précédentes par le Groupe de travail présidé par M. Pellet[188].

19. Le Groupe de travail a beaucoup fait pour faire avancer l'étude du sujet et il peut à l'évidence continuer à jouer un rôle utile dans la poursuite de l'examen d'un sujet particulièrement complexe. Ce qu'il reste encore à déterminer est le mandat précis du Groupe de travail. Plutôt qu'examiner les diverses propositions faites par le Rapporteur spécial et rendre compte de ses conclusions à la Commission en plénière, il pourrait apporter une contribution plus substantielle en présentant une étude de certains des cas tirés de la pratique qu'il a analysés en profondeur au cours des deux années précédentes et qui soulèvent des questions en ce qui concerne les actes unilatéraux ou des situations juridiques similaires. Il pourrait compléter cette étude par quelques observations générales, certaines inspirées par les principes proposés par le Rapporteur spécial. Cette étude, qui serait publiée dans le rapport après avoir été approuvée en plénière, représenterait le premier résultat tangible des efforts du Rapporteur spécial et de la Commission. Elle montrerait que cette dernière a examiné des exemples importants de la pratique et abouti à un certain nombre de conclusions préliminaires. Elle éclairerait aussi les États sur l'orientation future des travaux sur le sujet. M. Gaja indique que sa proposition va dans le sens du paragraphe 332 du rapport de la Commission sur les travaux de sa cinquante-septième session[189].

20. M. ECONOMIDES dit que la Commission risque un échec en ce qui concerne les actes unilatéraux des États: après 10 ans de travail, elle n'a aucun résultat tangible à présenter à l'Assemblée générale. Il va sans dire que la responsabilité de cet état de fait incombe exclusivement à la Commission dans son ensemble et non au Rapporteur spécial, qui a fait des efforts considérables pour maîtriser un sujet extrêmement difficile, présentant neuf rapports qui constituent une contribution extrêmement précieuse à la doctrine sur les actes unilatéraux des États.

21. S'agissant du neuvième rapport, M. Economides n'approuve pas l'utilisation de l'expression «effets juridiques» dans le principe 1. Cette expression est beaucoup trop générale, même après l'ajout de «*certain*» dans le texte anglais. Comme tout acte unilatéral produit des effets juridiques, le champ d'application de cette disposition est immense. Les seuls actes unilatéraux qui devraient intéresser la Commission sont ceux qui créent pour l'auteur de l'acte des obligations juridiques internationales positives ou négatives vis-à-vis d'un autre État ou d'autres États, d'autres sujets de droit international ou de la communauté internationale dans son ensemble. La variante A est utile, mais la variante B n'ajoute rien à la définition des actes unilatéraux. Le principe 1 devrait donc être reformulé en termes beaucoup plus restrictifs.

22. M. Economides approuve dans l'ensemble les projets de principes 2 et 3. Les projets de principes 4 et 5 devraient être réunis en un principe unique stipulant qu'un acte unilatéral accompli par une personne non autorisée ou non habilitée à agir au nom de l'État est nul à moins que l'État ne le confirme expressément ou tacitement, comme prévu dans le principe 4.

23. Le projet de principe 6 devrait être formulé de manière beaucoup plus souple qu'un principe s'appliquant aux traités internationaux. En matière d'actes unilatéraux, il faut faire confiance aux États. Pour M. Economides, tout acte unilatéral qui est manifestement inconstitutionnel ne devrait pas donner naissance à une obligation internationale valide. Il approuve le projet de principe 7, sur la nullité des actes unilatéraux. Le projet de principe 8 devrait être libellé avec plus de souplesse, car l'État doit avoir la possibilité de mettre librement fin à une obligation qui manifestement ne satisfait pas l'État bénéficiaire. L'objet du projet de principe 9 (Suspension de l'application des actes unilatéraux) devrait être traité dans le cadre du principe 8. Le projet de principe 10 (Fondement du caractère obligatoire des actes unilatéraux) peut être supprimé: nul ne conteste qu'un État puisse s'engager unilatéralement, comme l'indique très clairement le projet de principe 2. S'il approuve le projet de principe 11 quant au fond, M. Economides pense lui aussi que, si la volonté d'un État n'est pas claire, elle doit être interprétée restrictivement, dans l'intérêt de l'auteur de l'acte.

24. Il réserve sa position sur le long additif du neuvième rapport (A/CN.4/569/Add.1), ce document n'ayant été publié que la veille. En conclusion, M. Economides estime que les projets de principe directeur devraient être renvoyés à un groupe de travail dans le cadre d'une tentative de dernière minute pour établir un projet de texte susceptible d'être soumis à la Sixième Commission. Il approuve pleinement la méthode de travail proposée par M. Pellet, et en particulier sa recommandation tendant à ce que le Groupe de travail se transforme en comité de rédaction. Le texte qui en résultera devra être considéré comme provisoire. La Commission ne doit pas exclure la possibilité de revenir ultérieurement à l'idée d'un texte de codification composé de projets d'article. Peut-être est-il souhaitable que le Groupe de travail examine aussi la proposition de M. Gaja.

25. M. CHEE rend hommage aux efforts inlassables du Rapporteur spécial, dont l'aboutissement est concrétisé par le neuvième rapport. Les chapitres sur la définition, l'accomplissement, le fondement du caractère obligatoire et l'interprétation des actes unilatéraux traitent des principaux problèmes que soulèvent les principes

---

[188] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 103, par. 245 à 247; *Annuaire… 2005*, vol. II (2e partie), p. 62-63, par. 327 à 332.

[189] *Annuaire… 2005*, vol. II (2e partie), p. 63.

directeurs. S'agissant de la définition de l'acte unilatéral (par. 126 à 139), M. Chee relève que, bien que plusieurs auteurs éminents aient examiné la substance des actes unilatéraux en droit international, seul Sir Robert Jennings a essayé de donner une brève définition de ces actes. Il convient aussi de noter que Sir Hersch Lauterpacht a décrit les actes unilatéraux comme des «transactions autres que les négociations et les traités» dans la huitième édition de *Oppenheim's International Law*[190]. La définition de l'acte unilatéral donnée dans le projet de principe 1 limite cet acte à une déclaration, à l'exclusion de la notification, la protestation ou la renonciation. M. Chee préfère la variante A du principe 1. Les projets de principes 2 et 3 gagneraient à être réunis. Les projets de principes 4 à 9 n'appellent aucune observation. Quant au projet de principe 10, relatif au caractère obligatoire des actes unilatéraux, M. Chee rappelle qu'en 1974, dans l'affaire des *Essais nucléaires (Australie c. France)*, la CIJ a invoqué le principe de la bonne foi dans la formulation des actes unilatéraux, et elle a jugé ce qui suit:

> La confiance réciproque est une condition inhérente de la coopération internationale, surtout à une époque où, dans bien des domaines, cette coopération est de plus en plus indispensable. Tout comme la règle du droit des traités *pacta sunt servanda* elle-même, le caractère obligatoire d'un engagement international assumé par déclaration unilatérale repose sur la bonne foi. Les États intéressés peuvent donc tenir compte des déclarations unilatérales et tabler sur elles; ils sont fondés à exiger que l'obligation ainsi créée soit respectée. [p. 268, par. 46 de l'arrêt]

C'est pourquoi la CIJ a jugé qu'une déclaration unilatérale lie l'État qui en est l'auteur.

26. M. KOSKENNIEMI dit que le neuvième rapport sur les actes unilatéraux des États est utile en ce qu'il montre que, si la position de la Commission sur le sujet a changé au fil des ans, le Rapporteur spécial a été fidèle à son opinion selon laquelle les actes unilatéraux peuvent et doivent être codifiés dans un texte à certains égards analogues à la Convention de Vienne de 1969.

27. M. Koskenniemi dit qu'il ne se laissera pas entraîner par M. Pellet dans une nouvelle explication des raisons pour lesquelles il pense qu'il n'y a pas de sujet à codifier et qu'il est vain d'essayer de produire un texte normatif. Il souhaite néanmoins expliquer comment sa réflexion sur le sujet a évolué durant les cinq années écoulées. Dès le départ, il a soutenu qu'il n'y avait pas de sujet à codifier parce que les actes unilatéraux sont inexistants en tant qu'institution juridique. Une partie de la doctrine a simplement examiné certaines affaires dans lesquelles des tribunaux ont jugé que les États sont liés par des déclarations de leurs représentants ou par leurs actes. Deuxièmement, en ce qui concerne la pratique diplomatique, il ne connaît aucune situation dans laquelle un État se soit engagé dans le type d'activité décrite par le Rapporteur spécial. Pas plus qu'il ne peut se souvenir d'un seul cas dans lequel un État a exprimé sa volonté d'être lié en dehors de toute contrepartie, ou en dehors d'un cadre juridique conférant une signification juridique à un acte ou à une déclaration, comme le cadre du droit conventionnel ou du droit coutumier dans le cas des réserves aux traités ou de la reconnaissance des nouveaux États.

28. Néanmoins, au fil des années, M. Koskenniemi en est venu à se rendre compte que la Commission avait fait un travail utile en décrivant la pratique en matière d'actes unilatéraux et en définissant les situations dans lesquelles des observateurs extérieurs ont jugé qu'un État était lié parce qu'il avait formulé un acte unilatéral. L'examen de ces affaires par le Groupe de travail à la session précédente a été extrêmement utile. Dans son résumé des travaux du Groupe de travail, le Président de celui-ci, M. Pellet, a déclaré que le Groupe de travail avait étudié certaines affaires conformément à la grille analytique établie en 2004[191] et que certaines conclusions pouvaient peut-être être tirées de ses travaux[192]. Pour cette raison, M. Koskenniemi s'attendait à ce que dans son neuvième rapport le Rapporteur spécial commente les exemples concrets figurant dans la grille. Or, au lieu de cela, le Rapporteur spécial s'en est tenu à son orientation, à savoir produire un rapport dans la tradition de ses prédécesseurs, qui ont utilisé la méthode déductive postulant que les actes unilatéraux peuvent être codifiés dans un texte comparable à la Convention de Vienne de 1969, et élaborer un ensemble de principes.

29. M. Koskenniemi comprend donc mal pourquoi la Commission s'est engagée dans une direction et le Rapporteur spécial dans une autre. Comment peut-on faire converger les deux voies ainsi empruntées? Étant donné la position de principe que lui-même et de nombreux autres membres de la Commission ont adoptée, à savoir que la Convention de Vienne de 1969 ne peut servir de modèle pour codifier les actes unilatéraux des États, il sera très difficile de procéder à l'examen des principes directeurs figurant dans le neuvième rapport, car ils semblent représenter le premier pas sur la voie de la formulation d'un projet complet d'articles de codification calqué sur la Convention de Vienne. M. Koskenniemi s'oppose à une telle démarche non seulement par principe, mais aussi parce qu'elle va à l'encontre de la direction que la Commission a prise collectivement jusqu'ici. Bien que cette approche ait toujours été défendue par le Rapporteur spécial, elle n'a pas recueilli l'approbation de la majorité des membres de la Commission.

30. De plus, comme de toute manière le temps manque pour formuler des projets d'article, la meilleure manière de procéder serait que le Groupe de travail poursuive les travaux entrepris l'année précédente à l'aide de la grille établie et élabore un ensemble de commentaires expliquant les implications des cas dans lesquels des États ont été liés par leurs paroles ou par leurs actes. Ceci permettra de tirer des enseignements précieux de la pratique en ce qui concerne la bonne foi, l'équité et les attentes légitimes en droit international. La Commission pourrait faire quelque chose d'utile en appelant l'attention sur les situations dans lesquelles des déclarations ou actes unilatéraux, qu'ils soient ou non formels, ont eu des conséquences juridiques. Le Groupe de travail devrait être reconstitué, non pour enterrer le sujet, mais pour en poursuivre l'examen et achever son étude des cas pratiques sur la base de la grille analytique.

[190] H. Lauterpacht (dir. publ.), Londres, Longman, 1955, vol. I, chap. III (*Transactions besides Negotiations and Treaties*), p. 872, par. 486.

[191] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 103, par. 247, note 516.

[192] *Annuaire… 2005*, vol. II (2e partie), p. 62-63, par. 327 à 332.

31. En résumé, la Commission ne devrait pas renvoyer les principes directeurs au Groupe de travail en comptant que celui-ci se transformera en comité de rédaction. Ceci serait inacceptable même si cela était faisable en pratique, ce qui n'est plus le cas. Deuxièmement, le Groupe de travail devrait poursuivre l'étude de cas commencée en 2005 et formuler des conclusions reposant sur des affaires spécifiques, dont la communauté diplomatique pourrait s'inspirer à chaque fois que des États sont impliqués dans des situations où ils risquent d'être liés, volontairement ou non.

32. M. DUGARD approuve les propositions de M. Koskenniemi mais se demande si les conclusions en question devaient être présentées à la Sixième Commission à la fin de la session de la Commission ou renvoyées à la Commission dans sa nouvelle composition en 2007. Aussi résolu soit-on à achever les travaux sur le sujet, il ne sera pas possible de le faire de manière satisfaisante à la session en cours. Donc, logiquement, la nouvelle Commission devrait être saisie des conclusions envisagées par M. Koskenniemi en 2007.

33. M. KOSKENNIEMI dit que, dans l'idéal, le Groupe de travail devrait élaborer ses conclusions d'ici à la fin de la session en cours pour transmission à la nouvelle Commission et à la Sixième Commission à la soixante et unième session de l'Assemblée générale.

34. M. RODRÍGUEZ CEDEÑO (Rapporteur spécial) fait observer que certains membres de la Commission semblent tellement pressés d'aboutir à des résultats qu'ils préjugent l'ensemble de la question du mandat du Groupe de travail. La plupart des membres veulent que le Groupe de travail soit reconstitué sous la présidence de M. Pellet afin d'examiner les projets de principe directeur qui sont disponibles. Durant les semaines qui restent jusqu'à la fin de la session, le Groupe de travail aura largement le temps d'accorder à la question toute l'attention qu'elle mérite et de décider s'il convient d'adopter des conclusions.

35. M. FOMBA félicite le Rapporteur spécial des efforts inlassables qu'il a déployés pour sortir le sujet de l'impasse dans laquelle il se trouvait. Les actes unilatéraux sont un fait de la vie diplomatique, politique et juridique des États. C'est pourquoi il faut étudier la question de savoir quel doit être le régime juridique des actes unilatéraux, par opposition aux traités. Les actes unilatéraux entrent dans deux catégories: ceux dont le sort est lié à celui de traités, dont le régime juridique doit logiquement être aligné sur celui des traités, et ceux qui sont autonomes, dont le sort n'est pas lié à celui de traités. C'est cette dernière catégorie qui pose problème. Il est difficile de répondre à la question de savoir s'il est possible ou souhaitable de codifier le droit en la matière; ni la doctrine, ni la jurisprudence, ni la pratique des États n'apportent une lumière suffisante sur le sujet. Toute tentative de codification doit donc être abandonnée. M. Fomba est donc favorable à l'idée d'élaborer des principes directeurs, même si, ce faisant, on laisse de côté des questions comme celles de la portée juridique actuelle et future de ces principes. Si à l'avenir les États accordent à ces principes un poids juridique ou moral, la Commission aura fait œuvre utile. Le Groupe de travail devrait donc avoir pour mandat d'élaborer des principes directeurs. La démarche proposée par M. Pellet semble excellente, en ce qu'elle donnera aux membres la possibilité de contribuer au débat dans le cadre du Groupe de travail aussi bien qu'en plénière.

36. M. Sreenivasa RAO félicite le Rapporteur spécial d'être resté fidèle à ses hypothèses initiales en ce qui concerne un sujet difficile sur lequel, même après neuf ans de travaux, la Commission n'est pas en mesure de prendre clairement position. Les actes unilatéraux abondent dans la pratique des États, mais peu sont formulés de manière à devenir le fondement exclusif d'obligations juridiques et de droits; ils ont toujours été considérés en même temps que d'autres facteurs contextuels. S'il est arrivé à la CIJ de se pencher sérieusement sur ces actes, et s'ils ajoutent parfois du poids à d'autres délibérations et négociations, leur valeur intrinsèque est minime. Étant donné cet état de fait, les actes unilatéraux ne sauraient être codifiés dans le cadre d'une structure comme celle créée par la Convention de Vienne de 1969.

37. Le cœur du problème est qu'une déclaration unilatérale d'une autorité de l'État de rang élevé a un effet sur le comportement et les options de l'État, mais que celui-ci peut y mettre fin s'il peut le faire sans causer de préjudice à d'autres États ayant tablé sur cette déclaration. Ceci étant, il n'est nul besoin, par analogie avec la Convention de Vienne de 1969, d'examiner des questions comme celles de la nullité, de l'extinction ou de la suspension des actes unilatéraux. Le Groupe de travail devrait examiner les projets de principe qui ne portent pas sur la nullité, l'extinction ou la suspension et formuler des conclusions à cet égard. Les conclusions générales tirées des études de la pratique effectuées par le Groupe de travail pourraient utilement être diffusées, bien qu'en ayant toujours à l'esprit que se prononcer sur de tels cas revient à juger hors de toute procédure contradictoire.

38. Le résultat net des efforts audacieux du Rapporteur spécial au fil des années a été de contribuer à déterminer quels actes ne constituent pas des actes unilatéraux au sens du projet de principe directeur l. La Commission voit maintenant clairement que la reconnaissance, les réserves aux traités et les déclarations relevant d'une clause facultative, pour ne citer que trois catégories, ne sont pas des actes unilatéraux aux fins de l'étude. Toutefois, il reste difficile à déterminer quels actes unilatéraux produisent les effets juridiques souhaités. Le Groupe de travail devrait être autorisé à continuer de contribuer à cette recherche sous la conduite avisée de M. Pellet.

39. M. CANDIOTI remercie le Rapporteur spécial de sa dernière contribution à une meilleure compréhension du sujet sous la forme de nouveaux précédents et d'une analyse de la validité, de la nullité, de la durée, de la suspension et de l'extinction des actes unilatéraux. Il rappelle qu'à la session précédente il a lui-même déclaré qu'après 10 ans de débat le temps était venu pour la Commission de présenter à l'Assemblée générale, dans son rapport sur les travaux de sa cinquante-huitième session, des conclusions générales accompagnées d'exemples de la pratique des États, comme elle l'a envisagé au paragraphe 332 de son rapport sur les travaux de sa cinquante-septième session[193]. Or, le Groupe de travail a essayé d'élaborer une définition et des règles applicables aux déclarations unilatérales formelles, qu'il a baptisées «actes unilatéraux *stricto sensu*». M. Candioti

[193] *Annuaire… 2005*, vol. II (2e partie), p. 63.

aurait quant à lui, étant donné les débats tenus sur le sujet, préféré un document plus général contenant des conclusions sur la fonction et les conséquences des actes unilatéraux et d'autres formes de comportement unilatéral en droit international, des conclusions qui auraient pu recueillir un consensus au sein de la Commission.

40. Le Rapporteur spécial propose maintenant une série de ce qu'il appelle des «principes directeurs» sur les actes unilatéraux au sens strict, énoncés en termes descriptifs qui vont bien au-delà de ce qu'auraient été des conclusions générales. Si cette nouvelle approche est approuvée par la Commission, M. Candioti peut accepter que les principes en question soient renvoyés pour examen au Groupe de travail. Sans préjugé du libellé et du contenu final du projet qui sera élaboré, il souhaite faire quelques observations préliminaires à l'intention du Groupe de travail.

41. Dans le projet de principe 1, il faudrait mettre davantage l'accent sur la manière unilatérale dont les effets juridiques sont produits, en d'autres termes, sur le fait que la participation d'aucun autre sujet de droit international n'est requise. Des deux variantes proposées en ce qui concerne les destinataires, la variante B, formulée de manière plus générale, est préférable, même si la question pourrait ne pas être mentionnée dans les principes eux-mêmes et faire l'objet d'observations dans le commentaire.

42. L'ordre des projets de principes 4 et 5 devrait être inversé, ou ces principes réunis en un seul. Le titre du projet de principe 7 devrait être plus précis, comme ceux des projets de principes 5 et 6, et viser la nullité résultant de défauts affectant l'expression unilatérale de la volonté. Les paragraphes 5 et 6 du projet de principe 7, qui concernent la substance et la teneur de l'acte unilatéral, devraient peut-être être séparés des dispositions relatives aux défauts affectant l'expression de la volonté et faire l'objet de principes distincts. De fait, le paragraphe 6 englobe le contenu du paragraphe 5.

43. L'ordre des projets de principes 8 et 9 pourrait être inversé, car la suspension précède l'extinction tant logiquement que chronologiquement. Comme d'autres membres de la Commission, M. Candioti pense que les conditions de révision ou de révocation de l'acte unilatéral par son auteur devraient être plus souples. Les projets de principes 10 et 11 pourraient peut-être venir avant dans le projet, peut-être juste avant le projet de principe 5.

44. Une fois que la Commission aura adopté ces principes directeurs et peut-être d'autres, ils devraient être reproduits dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa session en cours, si possible accompagnés par des commentaires. En conclusion, M. Candioti est favorable à la reconstitution du Groupe de travail sous la présidence de M. Pellet.

45. M. MANSFIELD dit qu'il pense comme d'autres membres que les travaux de la Commission ont pris une tournure plus favorable lorsque le Groupe de travail et le Rapporteur spécial ont commencé à s'intéresser à des affaires particulières. Il a été instructif d'apprendre que ces cas étaient peu nombreux, et qu'il y avait beaucoup de différences entre eux. Ils révèlent que les actes unilatéraux des États peuvent incontestablement produire des effets juridiques et que dans certaines circonstances, probablement inhabituelles, les États peuvent se trouver liés par ces actes, même inintentionnellement. Ce que ces cas montrent aussi très clairement, néanmoins, est qu'à la différence des traités les actes unilatéraux impliquent des considérations de principe et d'intérêt public parfois en conflit. À l'évidence, il est souhaitable que les ministres puissent faire des déclarations politiques et accomplir des actes qui contribuent à la paix et la sécurité internationales sans avoir à s'inquiéter d'être juridiquement liés par tel ou tel aspect de ces déclarations ou actes. Il est toutefois également important qu'ils ne fassent pas ou n'accomplissent pas à la légère de déclarations ou d'actes sur lesquels d'autres États vont raisonnablement tabler: ils ne doivent le faire que de bonne foi et se conformer à ces déclarations ou actes.

46. Le Groupe de travail a pris un départ utile à la session précédente en élaborant des conclusions ou des commentaires généraux sur la base d'études de cas qui prennent en compte certaines de ces considérations de principe concurrentes. Comme M. Gaja, M. Mansfield pense que pour progresser il faut que le Groupe de travail poursuive ce travail et achève, sur la base d'études de cas, l'élaboration de commentaires généraux susceptibles de fournir des indications utiles aux ministères des affaires étrangères et à tous ceux qui sont confrontés à des déclarations ministérielles. Les travaux devraient maintenant être axés non sur les projets de principe, qui sont beaucoup trop détaillés et ramènent la Commission à une analogie douteuse avec le droit des traités, mais sur les conclusions générales mentionnées dans le rapport du Groupe de travail qui s'est réuni lors de la cinquante-septième session[194].

47. M. GALICKI dit que le neuvième rapport du Rapporteur spécial résume les aspects positifs comme négatifs des travaux effectués au cours d'une période de près de 10 ans. L'examen du contenu de ce rapport dans le cadre du Groupe de travail sera extrêmement utile. Un aspect du sujet qui doit être pris en considération est la relation entre les principes directeurs et la Convention de Vienne de 1969. La Commission demeure trop dépendante de la Convention et le Groupe de travail devrait prendre une position plus indépendante. Le Rapporteur spécial semble parfois être esclave des dispositions de la Convention, transposant dans le projet certaines expressions qui ont du mal à y trouver leur place. Par exemple, l'expression utilisée dans le titre du projet de principe 8, «Extinction des actes unilatéraux», devrait peut-être être revue. En revanche, l'un des motifs cités pour l'extinction ou la révocation d'un acte unilatéral est un changement fondamental de circonstances. Au paragraphe 115 de son rapport, le Rapporteur spécial explique pourquoi il s'est écarté des termes «négatifs et conditionnels» dans lesquels l'article 62 de la Convention de Vienne est libellé; or, pour M. Galicki, ces termes devraient être conservés dans le principe 8.

48. En conclusion, il se déclare favorable au renvoi des principes directeurs au Groupe de travail pour que celui-ci en poursuive l'examen.

La séance est levée à midi.

---

[194] *Annuaire… 2005*, vol. II (2e partie), p. 62-63, par. 327 à 332.