

Chapitre IX

ACTES UNILATÉRAUX DES ÉTATS

A. Introduction

275. Dans son rapport à l'Assemblée générale sur les travaux de sa quarante-huitième session (1996), la Commission du droit international a proposé d'inscrire le droit des actes unilatéraux des États au nombre des sujets se prêtant à la codification et au développement progressif du droit international²⁰³.

276. Au paragraphe 13 de sa résolution 51/160 du 16 décembre 1996, 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.

277. À sa quarante-neuvième session (1997), la Commission a créé un groupe de travail sur le sujet, qui a fait rapport à la Commission sur l'opportunité et la faisabilité de son étude, la portée et le contenu possibles du sujet et le schéma de l'étude. À la même session, la Commission a examiné et approuvé le rapport du Groupe de travail²⁰⁴.

278. Toujours à sa quarante-neuvième session, la Commission a nommé M. Victor Rodríguez Cedeño Rapporteur spécial pour le sujet²⁰⁵.

279. Au paragraphe 8 de sa résolution 52/156 du 15 décembre 1997, l'Assemblée générale a approuvé la décision de la Commission d'inscrire le sujet à son programme de travail.

280. À sa cinquantième session (1998), la Commission était saisie du premier rapport du Rapporteur spécial sur le sujet²⁰⁶ et l'a examiné. À l'issue de son débat, la Commission a décidé de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États.

281. Le Groupe de travail a fait rapport à la Commission sur les questions touchant la portée du sujet, l'optique dans laquelle l'aborder, 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 travail²⁰⁷.

282. À sa cinquante et unième session (1999), la Commission était saisie du deuxième rapport du Rapporteur

spécial sur le sujet²⁰⁸ et l'a examiné. À l'issue du débat, la Commission a décidé de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États.

283. 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 ainsi que du 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 de la mise au point d'un questionnaire que le secrétariat adresserait aux États en consultation avec le Rapporteur spécial pour leur demander de fournir des matériaux et des renseignements sur leur pratique concernant les actes unilatéraux et de faire connaître leur position sur certains aspects de l'étude du sujet entreprise par la Commission.

284. À sa cinquante-deuxième session (2000), la Commission a examiné le troisième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet²⁰⁹, ainsi que le texte des réponses reçues des États²¹⁰ au questionnaire sur le sujet qui leur avait été adressé le 30 septembre 1999. 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.

285. À sa cinquante-troisième session (2001), la Commission a examiné le quatrième rapport du Rapporteur spécial²¹¹ 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 gouvernements un questionnaire les invitant à fournir des informations supplémentaires sur leur pratique en matière de formulation et d'interprétation des actes unilatéraux²¹².

286. À sa cinquante-quatrième session (2002), la Commission a examiné le cinquième rapport du Rapporteur spécial²¹³, ainsi que le texte des réponses des États²¹⁴

²⁰³ *Annuaire... 1996*, vol. II (2^e partie), document A/51/10, p. 105, par. 248 et annexe II, p. 154.

²⁰⁴ *Annuaire... 1997*, vol. II (2^e partie), p. 65 et 66, par. 194 et 196 à 210.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 67, par. 212 et p. 72, par. 234.

²⁰⁶ *Annuaire... 1998*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/486.

²⁰⁷ *Ibid.*, vol. II (2^e partie), p. 61, par. 192 à 200.

²⁰⁸ *Annuaire... 1999*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/500 et Add.1.

²⁰⁹ *Annuaire... 2000*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/505.

²¹⁰ *Ibid.*, document A/CN.4/500 et Add.1.

²¹¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/519.

²¹² *Ibid.*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 19, par. 29 et p. 221, par. 254. Le texte du questionnaire est disponible sur le site de la Commission ([http://untreaty.un.org/ilc/sessions/53/french/unilateral_acts_questionnaire\(f\).pdf](http://untreaty.un.org/ilc/sessions/53/french/unilateral_acts_questionnaire(f).pdf)).

²¹³ *Annuaire... 2002*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/525 et Add.1 et 2.

²¹⁴ *Ibid.*, document A/CN.4/524.

au questionnaire sur le sujet distribué le 31 août 2001²¹⁵. Elle a aussi constitué un groupe de travail à composition non limitée.

287. À sa cinquante-cinquième session (2003), la Commission a examiné le sixième rapport du Rapporteur spécial²¹⁶.

288. La Commission a constitué un groupe de travail à composition non limitée sur les actes unilatéraux des États, présidé par M. Alain Pellet. Le Groupe de travail a tenu six séances.

289. À la même session, la Commission a examiné et adopté les recommandations figurant dans les parties 1 et 2 du rapport du Groupe de travail concernant la portée du sujet et la méthode de travail²¹⁷.

290. À sa cinquante-sixième session (2004), la Commission a examiné le septième rapport du Rapporteur spécial²¹⁸.

291. À sa 2818^e séance, le 16 juillet 2004, la Commission a constitué un groupe de travail à composition non limitée sur les actes unilatéraux des États, présidé par M. Alain Pellet. Le Groupe de travail a tenu quatre séances.

292. À sa 2829^e séance, le 5 août 2004, la Commission a pris note du rapport oral du Groupe de travail.

293. Le Groupe de travail a décidé de sélectionner un échantillon d'actes unilatéraux suffisamment documentés pour permettre une analyse approfondie. Il a également établi une grille permettant d'utiliser un ensemble uniforme d'outils analytiques²¹⁹. Les membres du Groupe de travail se sont réparti un certain nombre d'études à effectuer conformément à la grille établie, lesquelles devraient être transmises au Rapporteur spécial avant le 30 novembre 2004. Il a été décidé que le Rapporteur spécial serait chargé de faire la synthèse, exclusivement sur la base de ces études, à partir desquelles il tirerait les conclusions pertinentes qui seraient présentées dans son huitième rapport²²⁰.

B. Examen du sujet à la présente session

294. À la présente session la Commission était saisie du huitième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/557) qu'elle a examiné à ses 2852^e, 2853^e, 2854^e et 2855^e séances les 15, 19, 20 et 21 juillet 2005.

²¹⁵ Voir la note 212, *supra*.

²¹⁶ *Annuaire... 2003*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/534.

²¹⁷ *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), p. 59 et 60, par. 303 à 308.

²¹⁸ *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/542.

²¹⁹ La grille contient les éléments suivants: Date; Auteur/organe; Compétence de l'auteur/organe; Forme; Contenu; Contexte et circonstances; Objectifs poursuivis; Destinataires; Réaction des destinataires; Réaction de tiers; Fondement; Mise en œuvre; Modification; Terminaison/révocation; Portée juridique; Décision d'un juge ou d'un arbitre; Remarques; Bibliographie (*ibid.*, vol. II (2^e partie), p. 103, par. 247 et note 516).

²²⁰ *Ibid.*

1. PRÉSENTATION DE SON HUITIÈME RAPPORT PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

295. Le Rapporteur spécial a rappelé, en présentant le huitième rapport sur les actes unilatéraux des États que le groupe de travail présidé par M. Pellet a procédé à la sélection et analyse de quelques exemples de la pratique des États conformément à la grille établie par le Groupe de travail.

296. Le Rapporteur spécial a en outre évoqué les débats au sein de la Sixième Commission au cours desquels on avait exprimé la nécessité d'établir une définition des actes unilatéraux ainsi que des règles générales pouvant leur être applicables. Une telle définition devrait être suffisamment souple afin de permettre aux États une marge de manœuvre.

297. Le rapport contenait la présentation assez détaillée de 11 exemples ou types de divers actes unilatéraux. Ces exemples constituaient un échantillon assez large et représentatif d'actes unilatéraux allant d'une note diplomatique concernant la reconnaissance de la souveraineté d'un État sur un archipel jusqu'aux déclarations des autorités d'un pays hôte des Nations Unies relatives aux exonérations d'impôts et autres privilèges et immunités.

298. Les cas choisis contenaient aussi des déclarations ayant une portée générale, ou de renonciation de souveraineté sur un territoire, ou de protestation concernant les régimes juridiques de la mer territoriale des États côtiers de la mer Caspienne.

299. Le Rapporteur spécial présentait ensuite les conclusions tirées de l'examen des cas analysés. On a fait observer la grande variété des contenus, formes, auteurs et destinataires de ces actes. Les destinataires pouvaient être des États spécifiques, des organisations internationales, des groupes d'États ou la communauté internationale dans son ensemble.

300. Le Rapporteur spécial a exprimé l'espoir que les débats sur les actes analysés dans son rapport seraient constructifs et mèneraient éventuellement à une définition des actes unilatéraux des États, répondant aussi aux vœux exprimés au sein de la Sixième Commission.

2. RÉSUMÉ DU DÉBAT

301. Plusieurs membres ont exprimé leur satisfaction au sujet des exemples analysés dans le huitième rapport ainsi que leur intérêt continu au sujet. Quelques membres ont estimé cependant que l'exposition des conclusions aurait dû être plus détaillée.

302. De l'avis de certains membres, il paraissait évident, d'après l'étude des exemples cités dans le huitième rapport, qu'on ne pouvait plus avoir des doutes sur l'existence des actes unilatéraux, produisant des effets juridiques et créant des engagements précis. La jurisprudence internationale relative à ce sujet corroborait cette constatation²²¹.

²²¹ Voir les affaires *Statut juridique du Groenland oriental*, arrêt, 1933, C.P.J.I. série A/B n° 53, p. 22 et suiv., à la page 71; *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 253 et suiv., à la page 266; *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*,

303. D'autre part, certains estimaient que la diversité des effets et le rôle important du contexte de ces actes rendait très difficile la formulation d'une «théorie» ou d'un «régime» des actes unilatéraux. D'autres pensaient qu'il était possible d'établir un tel régime. Il a été relevé que tandis que certains facteurs comme la date ou éventuellement la forme des actes ne paraissaient pas avoir un rôle déterminant, en revanche d'autres notions telles le contenu de l'acte, l'auteur et sa compétence paraissaient constituer des éléments cruciaux pour leur détermination. Dans une telle perspective on ne devrait pas négliger le rôle des destinataires, de leurs réactions ainsi que des réactions des tiers. On a fait observer par conséquent que la pratique déjà étudiée, éventuellement enrichie par l'étude supplémentaire d'autres actes [notamment ceux qui avaient fait l'objet d'une jurisprudence de la CIJ comme par exemple l'affaire du *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*]²²², pourrait constituer la base d'une définition formelle mais assez souple en même temps. Ainsi on pourrait envisager la possibilité d'élargir le cercle de personnes pouvant engager l'État au-delà de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 par l'étude de cas de déclarations d'autres membres de l'exécutif ainsi que d'actes législatifs et d'actes juridictionnels. On devrait en outre se prononcer sur certaines questions terminologiques (distinction des actes unilatéraux *stricto sensu*, d'une part, du comportement d'autre part), ainsi que sur des questions relatives à la forme des actes unilatéraux (par exemple déclarations écrites ou orales). Dans une étape ultérieure, on pourrait étudier les conséquences des actes unilatéraux ainsi que la question de responsabilité en cas des violations des obligations en émanant.

304. On a aussi dit que l'intérêt du sujet consiste à indiquer aux États dans quelle mesure ils pourraient être liés par leurs propres engagements volontaires. Il était donc nécessaire de déterminer les conditions sous lesquelles des efforts contraignants sont produits afin d'éviter les «surprises».

305. Par conséquent on devrait, après avoir établi la définition (ce qui pourrait s'étendre sur plusieurs projets d'article aussi précis que possible), étudier la capacité et la compétence de l'auteur de l'acte unilatéral. Il serait par ailleurs prématuré d'étudier le comportement des États qui pourrait avoir des conséquences équivalentes à celles des actes unilatéraux.

306. En ce qui concerne la validité des actes unilatéraux, un des aspects les plus difficiles du sujet, liée à la capacité et la compétence de leur auteur, une comparaison avec les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de 1969 serait utile afin de déterminer la hiérarchie et la distribution des compétences entre le droit international et le droit interne en matière de formulation et de mise en œuvre des engagements internationaux.

307. L'avis a aussi été exprimé de préparer un «bilan» des travaux de la Commission sur ce sujet contenant tous les points qui ont pu être acceptés par consensus sous

forme de déclaration accompagnée par des conclusions générales ou préliminaires. De telles conclusions pourraient avoir comme point de départ le fait que le droit international attribue certains effets juridiques à des actes des États, entrepris librement et sans la nécessité du concours de la part des autres États. Elles concerneraient également la forme (écrite ou non) des actes unilatéraux, leurs effets, leur grande variété, leur relation avec le principe de bonne foi, la date à laquelle ils ont été faits et celle à laquelle ils produisent leurs effets ainsi que la conduite par laquelle les États expriment leur volonté entraînant des conséquences juridiques.

308. Il a aussi été relevé que d'autres facteurs devraient être pris en considération afin d'établir ces conclusions préliminaires comme la réaction des destinataires ou les procédures internes de mise en œuvre de l'acte unilatéral.

309. D'autre part, il ne fallait pas perdre de vue la nécessité de maintenir la liberté des États à faire des déclarations politiques à n'importe quel moment sans se sentir contraints par l'éventualité d'assumer des engagements juridiques.

310. Selon un autre point de vue, les actes dits unilatéraux étaient tellement diversifiés et de nature si variée et composite qu'il serait impossible de procéder à leur codification sous forme de projets d'article. Une liste ne pourrait pas être exhaustive et, par conséquent, on se posait des questions sur l'utilité de cette tâche. On se demandait même si leur fondement, qui était l'acte juridique, était une notion suffisamment universelle et reconnue. Par conséquent, un exposé serait la meilleure façon d'aborder ce sujet, étant donné que le contexte de ces actes avait un rôle majeur pour leur qualification. Cet élément contextuel décisif les différenciait d'ailleurs avec le régime bien établi des traités. Même l'existence de la jurisprudence internationale répondant à des besoins ou des raisons précis dans chaque cas n'était pas suffisante pour justifier une approche *a priori* théorique des actes unilatéraux. Préparer des projets d'article pourrait causer des malentendus et semer une confusion dans un sujet déjà compliqué et difficile.

311. On a aussi fait observer que ces actes ne pourraient être qualifiés que *ex post facto*. Ils constituaient au fond un mécanisme de déclenchement qui pourrait résulter en l'attribution des droits (mais pas des obligations) à des États tiers. C'est par cette caractéristique qu'ils différaient des traités qui fonctionnent dans un cadre précis de réciprocité. En fait ces actes se situaient à un «seuil» nécessaire mais pas suffisant pour établir un modèle analytique approprié. Il serait extrêmement difficile de déterminer ce seuil qui était vague et changeant par nature.

312. D'un autre côté, on a relevé qu'il s'agissait précisément de déterminer exactement ce seuil, même s'il semblait être vague et difficile de saisir à quel moment les États seraient liés. Même si une telle détermination avait lieu *ex post facto*, on éviterait qu'elle se fasse de façon aléatoire. Mais il s'agissait surtout d'établir un mécanisme, par le moyen de la codification, qui permettrait de déterminer de tels actes même *ante factum*. Par ailleurs il n'était pas exact de dire que par de tels actes les États ne pouvaient imposer des obligations aux autres

ibid., p. 457 et suiv., notamment pages 471 et 472; *Temple de Préah-Vihéar (Cambodge c. Thaïlande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 6 et suiv., à la page 21.

²²² C.I.J. Recueil 1986, p. 554.

États. Les actes relatifs à la délimitation des espaces maritimes prouvaient le contraire. L'avis a aussi été émis que, au fond, il s'agissait de définir la licéité ou la validité d'actes unilatéraux.

313. On a aussi fait valoir que l'intention des États demeurait un facteur crucial. Si la volonté de prendre des engagements ou de créer des obligations juridiques dépendait des circonstances et du contexte, la forme était souvent indispensable afin de la déterminer. D'autre part, le fait que la forme ne paraissait pas jouer en elle-même un rôle décisif quant à la qualification de l'acte unilatéral différenciait ce dernier des traités internationaux.

314. Certains membres pensaient qu'en tout état de cause il serait difficile de s'entendre sur des règles générales et que, par conséquent, il faudrait s'orienter vers des directives ou des principes qui pourraient aider et guider les États tout en essayant d'assurer une plus grande sécurité dans ce domaine.

315. On a fait aussi observer que, outre l'intention de l'État, les conditions, l'autorisation, la capacité ou la compétence de son auteur et les facteurs décisifs qui confèreraient à l'acte son contenu juridique, on devrait considérer la révocabilité de l'acte, élément essentiel d'une étude complète. Si de tels actes n'étaient pas acceptés ou traités comme une base d'engagements juridiques valides par d'autres États, ils pouvaient en principe être librement révoqués.

316. Certains membres ont relevé que les actes unilatéraux par excellence qui devaient être pris en considération étaient les actes autonomes, ayant valeur de sources de droit international et non ceux qui dériveraient d'une habilitation coutumière ou conventionnelle. Le terme d'«acte autonome» ne devait pas être confondu avec les concepts d'autonormativité (à savoir l'imposition d'obligations à soi-même) et d'hétéronormativité (imposition d'obligations à d'autres États).

3. CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

317. En résumant le débat, le Rapporteur spécial a relevé la grande difficulté d'identifier les actes unilatéraux en tant que sources du droit international. Malgré le fait que certains membres pensaient qu'il ne serait pas utile de procéder à la codification des actes unilatéraux, l'établissement des principes qui permettraient de préciser le régime juridique applicable à de tels actes contribuerait sans doute à une plus grande sécurité et stabilité dans les relations internationales. Par ailleurs, il faudrait garder un équilibre entre la garantie de la confiance et de la stabilité et la liberté d'action des États.

318. En prenant en considération cette liberté d'action des États, il allait sans dire qu'il y avait des actes politiques par lesquels les États n'entendaient pas prendre des engagements juridiques. Bien que parfois il était difficile de distinguer ces deux types d'actes, il n'en restait pas moins que la volonté de l'État de s'engager constituait un aspect important de leur qualification.

319. Le fait que par la formulation d'un acte unilatéral s'établisse une relation avec un ou d'autres États ne signifiait pas qu'on se trouvait nécessairement devant un acte de nature conventionnelle.

320. Le comportement de l'État devrait aussi être considéré en relation avec l'acte unilatéral, bien qu'il parût préférable de le faire à un stade ultérieur.

321. D'autre part, il ne paraissait pas facile d'arriver à une position commune sur la définition; en tout état de cause, un nombre de facteurs ou éléments «extérieurs» à l'acte devaient être pris en considération.

322. En ce qui concerne les effets juridiques, bien que très divers (promesses, renonciation, reconnaissance, etc.), ils devaient être considérés à la lumière de leur conformité avec le droit international.

323. La Convention de Vienne de 1969 pourrait offrir un cadre et une orientation à la formulation de quelques principes sur les actes unilatéraux mais il ne fallait pas les transposer ou les reproduire dans leur intégralité étant donné la différence de nature entre les traités et les actes unilatéraux.

324. Les conclusions du Rapporteur spécial dans son rapport étaient délibérément restées limitées; elles étaient le fruit de l'étude des cas concrets de la pratique et elles pouvaient être complétées et enrichies par l'étude de cas supplémentaires ou les commentaires et observations des membres de la Commission.

325. Le Rapporteur spécial a conclu en suggérant qu'il approuvait entièrement la proposition faite de présenter des conclusions ou propositions générales l'année prochaine.

326. Le Groupe de travail sur les actes unilatéraux pourrait considérer les points qui ont émergé du débat et offrir des recommandations sur l'orientation et le contenu de ces propositions qui refléteraient aussi le fruit de plusieurs années de travail de la Commission sur ce sujet.

4. CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

327. Le Groupe de travail à composition non limitée sur les actes unilatéraux des États, présidé par M. Alain Pellet, a été reconstitué le 11 mai 2005.

328. Le Groupe de travail a tenu quatre séances les 11 et 18 mai, 1^{er} juin et 25 juillet 2005. Les trois premières ont été consacrées à l'analyse des cas spécifiques selon la grille établie à la cinquante-sixième session de la Commission (2004)²²³ et aux conclusions que l'on pourrait tirer de celle-ci.

329. À sa 2855^e séance, le 21 juillet 2005, à la conclusion du débat sur le sujet «Actes unilatéraux des États», la Commission a demandé au Groupe de travail de réfléchir sur les points généralement acceptés issus du débat qui pourraient constituer la base des conclusions ou propositions préliminaires sur le sujet que la Commission pourrait considérer au cours de sa cinquante-huitième session. Le Groupe a commencé à considérer les éléments qui pourraient être inclus dans les conclusions provisoires sans préjudice de leur qualification ultérieure.

²²³ Voir la note 219, *supra*.

330. À sa 2859^e séance, le 28 juillet 2005, la Commission a pris note du rapport oral du Groupe de travail.

331. Le Groupe a admis qu'il faudrait poser en principe que les comportements unilatéraux de l'État peuvent produire des effets juridiques quelle que soit la manifestation de ces comportements, mais a indiqué qu'il tenterait d'élaborer des conclusions provisoires concernant les actes unilatéraux *stricto sensu*. Le Groupe de travail a également brièvement discuté les questions liées à la variété des actes unilatéraux et de leurs effets, à l'importance que revêtent les circonstances dans l'appréciation

de leur nature et de leurs effets, à leurs relations avec les autres engagements de leurs auteurs en vertu du droit international et aux conditions de leur révision et de leur révocabilité.

332. Le Groupe de travail se propose de demeurer à la disposition du Rapporteur spécial pour l'assister, le cas échéant, dans l'élaboration et le développement de ces conclusions provisoires qui pourraient être présentées à la cinquante-huitième session de la Commission (2006), en étant illustrées par des exemples de la pratique figurant dans les notes élaborées par les membres du Groupe de travail.