



Assemblée générale

Distr. générale
23 janvier 2007
Français
Original : anglais

Commission du droit international

Cinquante-neuvième session

Genève, 7 mai-8 juin et 9 juillet-10 août 2007

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session (2006)

Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission à la soixante et unième session de l'Assemblée générale

Additif

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
H. Actes unilatéraux des États	1–6	3
1. Observations générales.	1	3
2. Définition et force obligatoire d'une déclaration unilatérale (« acte unilatéral <i>stricto sensu</i> »).	2	3
3. Pouvoir de lier un État par une déclaration unilatérale	3	3
4. Validité d'une déclaration unilatérale	4	4
5. Révocation d'une déclaration unilatérale	5	4
6. Poursuite des travaux sur le sujet	6	4
I. Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international	7–31	4
1. Observations générales.	7–16	4
2. Observations spécifiques relatives aux conclusions du Groupe d'étude	17–29	6
a) La maxime <i>lex specialis derogat legi generali</i>	19–21	7



b) Régimes spéciaux (autonomes).....	22–24	7
c) Article 31, paragraphe 3 c), de la Convention de Vienne sur le droit des traités.....	25	8
d) Conflits entre normes successives.....	26–27	8
e) Hiérarchie des normes en droit international : <i>jus cogens</i> , obligations <i>erga omnes</i> et Article 103 de la Charte des Nations Unies.....	28–29	8
3. Travaux auxquels le rapport du Groupe d'étude pourrait donner lieu dans l'avenir.....	30–31	9

H. Actes unilatéraux des États

1. Observations générales

1. Les délégations ont salué l'adoption par la Commission du droit international (CDI), le Rapporteur spécial et le Groupe de travail des « Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques ». Certaines délégations ont souscrit au choix fait par la CDI de donner la priorité à l'étude des actes unilatéraux impliquant la manifestation expresse, par l'État auteur, de la volonté d'être lié (actes unilatéraux *stricto sensu*). On a cependant souligné également la diversité des actes unilatéraux ainsi que l'intérêt qu'il y avait à qualifier les différents types d'actes unilatéraux. On a par ailleurs évoqué les liens pouvant exister entre certains actes unilatéraux et les attentes suscitées par la conduite d'un État et la notion d'accord implicite. En outre, l'on a estimé que les principes directeurs gagneraient à être examinés plus avant et l'on a douté de l'opportunité de transposer aux actes unilatéraux certaines règles applicables aux traités telles que la théorie de la « nullité ».

2. Définition et force obligatoire d'une déclaration unilatérale (« acte unilatéral *stricto sensu* »)

2. D'aucuns se sont déclarés favorables à la définition de l'acte unilatéral *stricto sensu* donnée par le Principe directeur 1. S'agissant de la force obligatoire d'une déclaration unilatérale, certaines délégations ont insisté sur le rôle décisif de l'intention de l'État auteur. Pour d'autres, le droit international et, en particulier, le principe de bonne foi contribuaient pour une part décisive à déterminer si telle déclaration unilatérale avait ou non force obligatoire. L'on a également fait valoir qu'un État pouvait être lié par une déclaration unilatérale quand bien même il n'en aurait pas eu l'intention. Certaines délégations ont souscrit au Principe directeur 3 relatif aux critères qui permettent de déterminer les effets juridiques d'une déclaration unilatérale, notamment son contenu, les circonstances de fait dans lesquelles celle-ci est intervenue et les réactions qu'elle a suscitées. D'aucuns se sont aussi déclarés favorable au Principe directeur 7 aux termes duquel une déclaration unilatérale n'entraîne d'obligations pour l'État qui l'a formulée que si elle a un objet clair et précis, ceux-ci devant être interprétés restrictivement en cas de doute sur la portée des engagements résultant d'une telle déclaration. L'idée émise dans le commentaire du Principe directeur 6 selon laquelle une déclaration adressée à la communauté internationale dans son ensemble peut comporter des engagements *erga omnes* a suscité quelque inquiétude.

3. Pouvoir de lier un État par une déclaration unilatérale

3. L'on a estimé qu'il était difficile de savoir exactement quelles autorités autres que les chefs d'État, les chefs de gouvernement ou les ministres des affaires étrangères étaient habilités à lier l'État par une déclaration unilatérale, et s'il fallait à cet égard appliquer les mêmes critères aux déclarations unilatérales adressées à un destinataire précis et à celles ayant pour destinataire la communauté internationale prise dans son ensemble. On a proposé la solution restrictive en vertu de laquelle seules les personnes autres que les chefs d'État, chefs de gouvernement ou ministres des affaires étrangères à ce expressément autorisées pourraient lier l'État par une déclaration unilatérale. De même, d'aucuns ont estimé qu'il ne devrait pouvoir en

être ainsi que dans des cas exceptionnels, autrement dit à la condition que la preuve irréfutable soit rapportée que l'État concerné consentait à être lié par ces personnes.

4. Validité d'une déclaration unilatérale

4. L'on s'est déclaré favorable au Principe directeur 8, qui stipule qu'une déclaration unilatérale en conflit avec une norme impérative du droit international général est nulle. D'aucuns ont aussi fait remarquer que le fait d'exercer une contrainte sur la personne d'un représentant de l'État pour obtenir une déclaration unilatérale emporte automatiquement la nullité d'une telle déclaration.

5. Révocation d'une déclaration unilatérale

5. L'on a estimé que la question de la révocation arbitraire d'une déclaration unilatérale dont traite le Principe directeur 10 méritait d'être débattue ou mieux éclaircie. L'on a aussi fait remarquer que les règles applicables aux traités ne s'appliquaient pas nécessairement aux déclarations unilatérales et qu'un changement fondamental de circonstances autorisait l'État à révoquer une déclaration unilatérale nonobstant les autres conditions énoncées à l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969).

6. Poursuite des travaux sur le sujet

6. Les avis ont divergé quant à savoir si la CDI devait poursuivre l'examen du sujet. Certaines délégations ont estimé que les « Principes directeurs » devaient marquer la fin de ses travaux sur le sujet. L'on a aussi été d'avis que le texte de ces principes directeurs était maintenant prêt à être soumis à l'Assemblée générale. D'autres délégations en revanche ont considéré que ces principes pourraient être le prélude à l'élaboration d'un ensemble de directives relatives aux actes unilatéraux visant à orienter la pratique des États. Si l'on a douté de l'opportunité d'entreprendre des travaux de codification, la pratique en cette matière étant ni abondante ni constante, l'on a également déploré que la CDI n'ait pas approfondi le sujet en établissant des analogies avec le droit des traités.

I. Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international

1. Observations générales

7. Le Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international et son président ont été félicités pour le travail qu'ils avaient accompli sur le sujet, en particulier pour avoir cerné un problème difficile et complexe et en avoir mené à bien l'examen. Sur le plan de la procédure comme sur le fond, le Groupe d'étude avait défriché un terrain inconnu : non seulement il s'était penché sur un sujet qui ne se prêtait pas nécessairement à la codification ou à un développement progressif du droit international, mais il s'était aussi efforcé d'aider à cerner un phénomène en le replaçant dans son cadre juridique actuel. Aussi n'était-il pas surprenant que cette œuvre ait attiré beaucoup d'attention et suscité l'intérêt de gouvernements, chercheurs et praticiens, l'avis ayant été exprimé que ces travaux théoriques susciteraient tout un débat sur le sujet. D'aucuns ont estimé que le rapport du

Groupe d'étude montrait que la fragmentation du droit international était un problème réel et concret et non purement théorique.

8. Certaines délégations ont redit les doutes que leur inspirait d'emblée l'examen du sujet par la CDI, doutes que les méthodes utilisées pour traiter le sujet n'étaient pas venues dissiper. Le fait que la CDI n'ait consacré que quelques séances à l'examen du rapport et se soit contentée d'en prendre acte a été jugé surprenant. En agissant de la sorte, la CDI semblait n'avoir été que le réceptacle provisoire d'une étude effectuée hors de son champ d'action et qui, par conséquent, ne pouvait lui être attribuée. Certaines délégations ont déploré que les gouvernements n'aient guère eu l'occasion de se pencher sur les travaux du Groupe d'étude en cours de réalisation. L'on a rappelé que les observations des gouvernements demeuraient un élément important des travaux de la CDI et participaient d'une procédure consultative qu'il fallait maintenir. On s'est également interrogé sur les liens qui existeraient entre les conclusions et l'étude analytique que l'on ne devait pas, semble-t-il, au Groupe d'étude dans son ensemble.

9. Néanmoins, on s'est réjoui de ce que la CDI ait décidé de mettre fin à ses travaux sur le sujet en prenant acte des conclusions et en les recommandant à l'Assemblée générale. Les délégations ont en particulier accueilli avec satisfaction les 42 conclusions que le Groupe d'étude avait adoptées en s'inspirant des principes dont il avait été initialement convenu.

10. L'on a affirmé que, outre qu'elles contribuaient grandement à préserver l'unité du droit international, ces conclusions présentaient l'intérêt d'être simples, neutres et solidement étayées par la jurisprudence. Elles revêtaient aussi un caractère pratique et pouvaient servir aux spécialistes du droit et aux conseillers juridiques de directives pour le traitement des effets concrets de l'expansion du droit international et de l'élargissement de son champ d'application. D'aucuns ont exprimé l'espoir que l'Assemblée générale en prendrait acte et les porterait à l'attention des États; qui s'en serviraient aussi souvent que les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

11. Ces conclusions montraient de façon convaincante que la CDI n'avait pas la codification pour seule vocation et étaient un bon exemple du type de travaux originaux et riches d'enseignement que la CDI pourrait entreprendre dans l'avenir. Comme le sujet ne pouvait donner lieu à un développement progressif du droit international, il se prêtait davantage à des travaux du type de ceux qu'avait présentés le Groupe d'étude qu'à l'élaboration de principes ayant valeur plus descriptive et proscriptive. Telles qu'elles avaient été formulées, les conclusions n'étaient pas représentatives du droit coutumier international et ne traçaient pas nécessairement la voie souhaitable au développement progressif du droit international.

12. Par ailleurs, les délégations ont accueilli avec satisfaction l'étude analytique, y voyant une contribution savante, et ont souscrit à la décision prise par la CDI de publier cette étude dans l'*Annuaire de la Commission du droit international* et de l'afficher sur son site Web de manière à la rendre accessible à un large public, en sorte d'aider à mieux appréhender les plans d'attaque du sujet de la fragmentation du droit international.

13. Évoquant le cadre général dans lequel il fallait envisager la question de la fragmentation du droit international, certaines délégations ont estimé qu'il fallait

voir dans la fragmentation du droit un phénomène moins négatif en soi qu'un signe de la vitalité du droit international et de son intérêt grandissant. La fragmentation du droit international procédait pour l'essentiel de l'expansion décousue du droit international qui, d'outil ayant initialement vocation à régler les relations diplomatiques officielles, est devenu un instrument régissant un très large éventail d'activités internationales. En réglementant les problèmes réels et potentiels au moyen d'instruments et d'institutions juridiques divers, les États avaient créé un environnement propice à la fragmentation, qui pouvait parfois conduire à des conflits entre différents règlements et régimes, et nuire ainsi à l'application de ces textes.

14. Évoquant les approches suivies par le Groupe d'étude dans l'examen du sujet, certaines délégations se sont félicitées de l'accent mis sur le caractère systémique du droit international, l'interdépendance des différentes catégories de normes et les meilleures méthodes d'interprétation et d'application du droit international. Si le droit international n'était pas homogène, l'on a fait valoir que ce droit était un véritable « système » comportant des règles propres à résoudre les problèmes nés de régimes juridiques contradictoires et de conflits de normes.

15. D'autres délégations ont jugé bon que le Groupe d'étude ait donné la priorité aux États considérés comme créateurs de normes juridiques; l'accent mis sur le caractère dispositif d'une grande partie du droit international; l'attention accordée au principe *tertius nec nocent nec prosunt* (un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement) et le lien établi, à des fins d'analyse, avec la Convention de Vienne sur le droit à des traités (1969) ou les principes énoncés dans cet instrument, à titre de cadre général de référence et en tant que moyen de remédier à la fragmentation du droit international et de préserver l'unité de ce droit.

16. Certaines délégations ont jugé regrettable et peu judicieuse la décision qu'avait prise le Groupe d'étude de donner la priorité aux aspects de fond de la fragmentation et de laisser aux institutions le soin de traiter des aspects institutionnels du problème. Ces institutions ayant été créées par les États, ces derniers décidaient en dernier ressort de leurs compétences, et ce, quels que soient leurs atouts ou leur degré d'indépendance. Les compétences institutionnelles, leurs liens avec le système juridique de fond et la place qu'elles occupaient au sein de ce système étaient des questions qui méritaient d'être examinées plus avant. On a également souligné que la prolifération d'organes juridictionnels qui s'accompagnait parfois d'un chevauchement de compétences ne manquait pas d'influer sur l'intégrité du droit international. Aussi était-il nécessaire que la communauté internationale demeure consciente des interactions entre les aspects de fond et les aspects institutionnels de la fragmentation du droit.

2. Observations spécifiques relatives aux conclusions du Groupe d'étude

17. Certaines délégations ont souscrit en gros à la teneur des conclusions dont le libellé, fréquemment émaillé d'expressions floues comme les mots « souvent » ou « essentiellement », témoignait des problèmes juridiques soulevés par le sujet et montrait que le système général de droit international ne donnait pas de directives claires sur la façon de résoudre d'éventuels conflits de normes.

18. Pour ce qui était de la conclusion 2), il allait de soi que le sens donné au mot « validité » dans l'expression « validité d'une norme », (« le fait que deux normes soient valables relativement à une situation signifie qu'elles couvrent chacune les

faits constituant cette situation ») ne s'appliquait qu'aux conclusions du Groupe d'étude dans la mesure où il s'écartait sensiblement de celui qu'on lui attribuait habituellement. Le principe de l'harmonisation tel qu'il ressortait de la conclusion 4) correspondait au principe de l'effet utile exprimé par l'adage latin *Ut res magis valeat quam pereat* apparaissait dans l'ensemble des conclusions.

a) La maxime *lex specialis derogat legi generali*

19. On a fait remarquer que la conclusion 5 devait tenir compte du fait que l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice était généralement considéré comme une *lex specialis* en ce sens que les traités priment normalement le droit international coutumier général et que la pratique fonde amplement le principe de la primauté des traités.

20. D'aucuns ont fait valoir que la conclusion 7 n'envisageait pas tous les aspects de la raison d'être du principe de la *lex specialis*. En particulier, l'expression « résultat plus équitable » n'avait de sens que si on lui donnait la signification qu'Aristote lui avait attribuée à l'origine, en cessant de n'y voir qu'un simple critère de justice distributive.

21. S'agissant de l'effet de la loi spéciale sur certains types particuliers de loi générale, question traitée dans la conclusion 10, d'aucuns ont fait remarquer qu'il ne fallait pas perdre de vue que la loi générale ne continuerait de guider l'interprétation et l'application de la loi spéciale que si celle-ci était conciliable avec la règle générale d'interprétation, énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La conclusion 10 soulevait un certain nombre de questions et estompait considérablement les contours du champ d'application du principe de la *lex specialis*. D'ordinaire, une règle spéciale avait pour objet de déroger à la règle générale. Aussi était-il difficile d'affirmer qu'une règle spéciale ne risquerait jamais de priver la loi générale de son objet.

b) Régimes spéciaux (autonomes)

22. On a qualifié de contribution particulièrement intéressante les parties de l'étude consacrée aux régimes spéciaux (autonomes) ainsi que les conclusions 11 à 16 y relatives. L'emploi du terme « autonome » a été déconseillé, dans la mesure où ce terme laissait supposer que le régime considéré était complètement isolé, comme s'il était exempt de toutes influences extérieures. L'on a jugé préférable de parler de domaine du droit international « distinct » ou « spécialisé ». À ce propos, l'on a préconisé de s'intéresser tout particulièrement au droit de l'Organisation mondiale du commerce, compte tenu du caractère unique de sa procédure de règlement des litiges, en étudiant l'incidence des domaines spécialisés du droit international sur l'intégrité du système.

23. En revanche, l'on a estimé que le sens attribué à l'expression « régime autonome » dans la conclusion 12 paraissait trop vague et qu'il semblait impropre de l'étendre à toutes les règles et à tous les principes communément utilisés pour décrire certaines branches spécialisées du droit, comme le droit commercial. Comme la Cour internationale de Justice l'a fait observer dans l'affaire des *Otages*, cette expression vise les seuls régimes juridiques qui prévoient leur propre régime de sanctions en cas de violation.

24. Par ailleurs, d'aucuns ont fait remarquer que le concept d'« échec des régimes spéciaux » dont traite la conclusion 16 n'était pas encore clairement défini ni par la pratique ni en doctrine. Les exemples donnés dans cette conclusion soulevaient davantage de questions qu'ils ne fournissaient de réponses et, en particulier, il restait à savoir pourquoi le non-respect persistant des obligations résultant d'un système donné devait être considéré comme un échec, ou si ce non-respect n'était que la conséquence de la non-application persistante des procédures de sanctions propres au régime considéré.

c) Article 31, paragraphe 3 c), de la Convention de Vienne sur le droit des traités

25. Certaines délégations ont vu dans l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités un instrument très précieux qui permettait de concilier les différentes règles découlant de la diversification du droit international. L'intérêt porté à l'alinéa c) du paragraphe 3 de cet article n'était que récent et il restait à en mesurer pleinement les incidences. Le fait que le Groupe d'étude ait envisagé les questions relatives à l'interprétation de cet alinéa n'en était que plus méritoire. Le paragraphe b) de la conclusion 19 soulevait néanmoins certaines questions car l'on ignorait quels principes du droit international devaient être considérés comme généralement reconnus. D'autres délégations ont qualifié d'utiles les paragraphes consacrés à l'objectif d'intégration systémique ainsi qu'aux « notions ouvertes ou évolutives ».

d) Conflits entre normes successives

26. S'agissant des conclusions 24 à 30, d'aucuns ont fait valoir que s'il était vrai que les rapports entre deux ou plusieurs traités de plusieurs traités traitant de sujets connexes étaient parfois peu clairs, la situation était moins confuse et fluctuante que le Groupe d'étude l'avait décrite. Lors des conférences diplomatiques, les États étaient tout à fait conscients des chevauchements possibles et choisissaient délibérément de ne pas réglementer ces questions de peur de remettre en cause ou de désarticuler un texte existant. Les clauses de sauvegarde contenues dans les traités témoignaient clairement des dilemmes auxquels les négociateurs étaient confrontés et montraient qu'en pareil cas, ils prenaient la décision de renvoyer au stade de l'application l'examen de la question de savoir comment harmoniser tel traité et tel autre. En procédant ainsi, les États partageaient du principe que deux différents régimes pouvaient s'interpréter et s'appliquer comme un tout.

27. D'aucuns ont fait remarquer que dans la conclusion 26 le membre de phrase « il ne saurait cependant être question de porter atteinte aux droits substantiels des parties au traité ou des tiers bénéficiaires » énonçait de toute évidence une obligation et non une simple recommandation. L'on a aussi fait observer que la conclusion 27 n'indiquait pas clairement comment le conflit entre la *lex posterior* et la *lex specialis* devait être résolu dans la mesure où les critères utilisés étaient trop généraux.

e) Hiérarchie des normes en droit international : *jus cogens*, obligations *erga omnes* et Article 103 de la Charte des Nations Unies

28. Certaines délégations ont salué en particulier les conclusions 31 à 42 dégagées par le Groupe d'étude. Il allait de soi que les principes fondamentaux du droit

international comme le principe *pacta sunt servanda*, la primauté du *jus cogens* sur toutes les autres obligations de droit international et l'opposabilité des obligations *erga omnes* à tous les États continueraient d'aider à résoudre le problème de la fragmentation, et étaient indispensables pour la préservation de l'intégrité du droit international. Ces principes pouvaient être renforcés encore par la pratique des États, la jurisprudence et la doctrine.

29. Certaines délégations ont souscrit à l'affirmation faite dans la conclusion 42 que les conflits entre les règles de droit international devaient être réglés conformément au principe de l'harmonisation; mesurant bien l'intérêt de ce principe aux fins d'interprétation; principe judicieux de la pratique contemporaine à leurs yeux.

3. Travaux auxquels le rapport du Groupe d'étude pourrait donner lieu dans l'avenir

30. S'agissant des travaux auxquels les conclusions du Groupe d'étude pourraient donner lieu dans l'avenir, l'on a fait valoir qu'il valait peut-être mieux que la CDI examine et recommande à terme des directives pour l'application du paragraphe 3 c) de l'article 31 de la Convention de Vienne. Si le caractère général du libellé de cet alinéa offrait à l'interprète un instrument propre à lui permettre de concilier des règles en conflit, la CDI pouvait aussi s'appuyer sur la jurisprudence de la CIJ dont l'affaire des *Plates-formes pétrolières*.

31. En outre, comme la solution des conflits était souvent reportée au stade de l'application, la question fondamentale était de savoir si la Convention de Vienne offrait des instruments suffisants pour interpréter les traités dans un monde où les « conflits » de normes et de régimes étaient légion. Si un certain nombre d'idées importantes s'étaient dégagées des conclusions du Groupe d'étude, l'obtention de définitions ou de normes interprétatives communes plus précises aux fins de l'interprétation des traités était une question qui méritait d'être examinée plus avant. À ce propos, d'aucuns ont proposé que la CDI envisage, à titre de réaffirmation du droit, de répondre à la question suivante : adaptation des traités internationaux à l'évolution des circonstances : qu'entend-on par accords postérieurs et pratique postérieure et comment ces notions influent-elles sur l'application et l'interprétation des traités?