ACTES UNILATÉRAUX DES ÉTATS

[Point 7 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/505

Troisième rapport sur les actes unilatéraux des États, par M. Víctor Rodríguez Cedeño, rapporteur spécial

[*Original : anglais/français/espagnol*]
[*17 février 2000*]

TABLE DES MATIÈRES

		Pages
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport		266
Ouvrages cités dans le présent rapport		266
	Paragraphes	
INTRODUCTION	1-27	267
I. Observations générales et plan du troisième rapport	1-7	267
II. Questions préliminaires	8-27	268
A. Intérêt que présente l'étude de la question	9-14	268
B. Rapport entre le projet d'articles relatifs aux actes unilatéraux et la Convention de Vienne de 1969	15-22	268
C. Estoppel et actes unilatéraux	23-27	269
REFORMULATION DES ARTICLES 1 À 7 DU PROJET D'ARTICLES PRÉCÉDENT	28-167	270
I. Observations générales	28-29	270
II. Définition de l'acte unilatéral des États	30-80	270
A. Observations du Rapporteur spécial	30-79	270
1. L'intention de l'État auteur de l'acte	32-36	270
2. Utilisation du terme « acte »	37-47	270
3. Les effets juridiques de l'acte unilatéral	48-59	271
4. Question de l'« autonomie » de l'acte unilatéral	60-69	273
5. Caractère « non équivoque » de l'acte unilatéral	70-77	274
6. Question de la « publicité » de l'acte unilatéral	78-79	274
B. Nouveau projet d'article premier : Définition de l'acte unilatéral	80	275
III. Suppression du précédent projet d'article premier relatif à la « portée du présent projet d'articles »	81-85	275
IV. Utilité d'introduire dans le présent projet un article inspiré de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969	86-90	275
V. Capacité de l'État de formuler des actes unilatéraux	91-92	276
A. Observations du Rapporteur spécial	91	276
B. Nouveau projet d'article 2 : Capacité de l'État de formuler des actes unilatéraux	92	278
VI. Personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État	93-115	278
A. Observations du Rapporteur spécial	93-114	278
B. Nouveau projet d'article 3 : Personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État	115	278

		Pages
VII. Question de la confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation	116-121	278
A. Observations du Rapporteur spécial	116-120	278
B. Nouveau projet d'article 4 : Confirmation ultérieure de l'acte accompli sans autorisation	121	278
VIII. Suppression du projet d'article 6 précédent, concernant l'expression du consentement	122-133	279
A. Y a-t-il lieu de supprimer le projet d'article ?	122-125	279
B. Le silence et les actes unilatéraux	126-133	279
IX. Nullité de l'acte unilatéral	134-167	280
A. Observations du Rapporteur spécial	134-166	280
B. Nouveau projet d'article 5 : Nullité de l'acte unilatéral	167	282

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

	Sources
Traité de renonciation à la guerre (Pacte Briand-Kellogg) [Paris, 27 août 1928]	Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XCIV, nº 2137, p. 57.
Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969)	Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, nº 18232, p. 331.
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982)	Ibid., vol. 1833, nº 31363, p. 3
Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Vienne, 21 mars 1986)	A/CONF.129/15.
Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (Marrakech, 15 avril 1994)	Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1867, nº 31874, p. 3.
Annexe 1 B : Accord général sur le commerce des services	Ibid., vol. 1869, nº 31874, p. 181.
Convention interaméricaine relative à la lutte contre la corruption (Caracas, 29 mars 1996)	E/1996/99 (en anglais).

Ouvrages cités dans le présent rapport

CAFLISCH, Lucius

« La pratique suisse en matière de droit international public 1995 », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, Zurich, vol. 6, 1996, p. 593 à 642.

« La pratique suisse en matière de droit international public 1998 », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, Zurich, vol. 9, 1999, p. 639 à 651.

DI QUAL, Lino

Les effets des résolutions des Nations Unies, Paris, LGDJ, 1967.

DUPUY, Pierre-Marie

Droit international public, 5e éd., Paris, Dalloz, 2000.

GOODRICH, Leland M. et Edvard HAMBRO

Charter of the United Nations: Commentary and Documents, Boston, World Peace Foundation, 1946.

Commentaire de la Charte des Nations Unies, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1948.

REUTER, Paul

Droit international public, 7e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1993.

ROUSSEAU, Charles

Droit international public, vol. I, *Introduction et sources*, Paris, Sirey, 1970.

SKUBISZEWSKI, Krzysztof

« Unilateral acts of States », in Mohammed Bedjaoui (dir.), *International Law: Achievements and Prospects*, UNESCO, Paris, et Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, p. 221 à 240.

VERHOEVEN, Joe

« Les nullités du droit des gens », *in* Prosper Weil (dir.), *Droit international 1*, Paris, Pedone, 1981.

WHITEMAN, Marjorie M.

Digest of International Law, vol. 4, Washington, 1965.

ZEMANEK, Karl

« Unilateral legal acts revisited », *in* Karel Wellens (dir.), *International Law Theory and Practice: Essays in Honour of Eric Suy*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1998.

INTRODUCTION

I. Observations générales et plan du troisième rapport

1. Le sujet des actes unilatéraux des États est particulièrement complexe de par, essentiellement, la variété de ces actes qui revêtent des formes multiples, ce qui ne facilite pas l'élaboration de règles communes applicables à la totalité d'entre eux.

2. Pour faire avancer les travaux qu'a entrepris la Commission, spécialement depuis 1996, il est indispensable d'examiner de façon approfondie les commentaires et observations présentés par ses membres et par les gouvernements, soit par écrit, soit oralement devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

3. À la suite de la présentation des rapports sur le sujet, en 1998[1] et 1999[2], et compte tenu des commentaires et observations qu'ils ont suscités, il a paru utile de structurer ce troisième rapport en deux parties : dans la première sont précisés, complétés et même révisés certains des concepts qui ont été exposés précédemment et, dans la seconde, figurent certains projets d'articles relatifs aux questions que la Commission avait suggéré d'aborder, assortis des commentaires auxquels ils ont donné lieu.

4. On rappellera qu'à sa cinquante et unième session, en 1999, la Commission a examiné le sujet à ses 2593e à 2596e séances. Elle a créé, à cette occasion, à la demande du Rapporteur spécial, un groupe de travail chargé de : « *a*) se mettre d'accord sur les éléments fondamentaux d'une définition opératoire des actes unilatéraux comme point de départ pour la suite des travaux sur le sujet et le recensement de la pratique des États en la matière; *b*) poser les principes directeurs généraux à suivre pour effectuer ce recensement; et *c*) indiquer la direction que devraient prendre les travaux du Rapporteur spécial à l'avenir »[3]. Le Groupe de travail a présenté un rapport[4] dans lequel sont formulés d'intéressants commentaires qui ont été dûment pris en considération au moment où a été élaboré ce troisième rapport qui a donné lieu à un débat fructueux à la Commission[5].

5. Si l'on s'est penché longuement, à propos de la question considérée, sur la doctrine et la jurisprudence, on ne s'est occupé que dans une moindre mesure de la pratique. Pour faciliter l'étude d'une question qui peut se révéler difficile à mener de façon systématique, la Commission, comme on se le rappellera, a demandé au Secrétariat d'élaborer, en consultation avec le Rapporteur spécial, un questionnaire à l'intention des gouvernements leur demandant des renseignements quant à leur pratique en matière d'actes unilatéraux, et, en particulier, des renseignements sur les catégories d'actes unilatéraux, sur les personnes habilitées à agir au nom de l'État engageant celui-ci au moyen d'un acte unilatéral, sur les conditions de forme auxquelles sont soumis de tels actes, leur contenu, leurs effets juridiques, leur importance, leur utilité et leur valeur, les normes d'interprétation qui leur sont applicables, ainsi que leur durée et la possibilité de révocabilité[6]. Le Secrétariat a envoyé, le 30 septembre 1999, ce questionnaire à tous les gouvernements et l'Assemblée générale, au paragraphe 4 de sa résolution 54/111 du 9 décembre 1999, a invité ceux-ci à lui communiquer leurs réponses par écrit au plus tard le 1er mars 2000. On notera que certaines délégations ont évoqué devant la Sixième Commission certains aspects concrets du sujet sur lesquels le questionnaire appelait l'attention[7].

6. Si au moment où a été élaboré le présent rapport, aucun renseignement n'était encore parvenu de la part des gouvernements, on a pu examiner la pratique de certains États telle qu'en témoignent, entre autres, diverses publications spécialisées de certains pays.

7. Le troisième rapport est divisé, comme on l'a dit plus haut, en deux parties précédées d'une introduction traitant de trois questions à traiter préliminairement : la première c'est celle de l'intérêt que peut présenter l'étude du sujet; la deuxième concerne la relation entre le projet d'articles sur les actes unilatéraux et la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, et la troisième a trait à l'estoppel en rapport avec les actes unilatéraux. Une fois traitées ces trois questions, le troisième rapport se présentera comme suit :

Reformulation des articles 1 à 7 du précédent projet d'articles

1. Nouveau projet d'article premier : définition de l'acte unilatéral.
2 Suppression du précédent projet d'article premier concernant la « portée du projet d'articles ».
3. Utilité ou inutilité de l'inclusion dans le projet d'un article inspiré de l'article 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.
4. Nouveau projet d'article 2 : Capacité pour l'État de formuler des actes unilatéraux.
5. Nouveau projet d'article 3 : Personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État.
6. Nouveau projet d'article 4 : Confirmation ultérieure d'un acte formulé par une personne non habilitée pour ce faire.
7. Suppression du précédent projet d'article 6concernant « l'expression du consentement ».
8. Nouveau projet d'article 5 : Nullité des actes unilatéraux.

[1] *Annuaire… 1998*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/486, p. 327 et suiv.

[2] *Annuaire… 1999*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/500 et Add.1, p. 217 et suiv.

[3] Ibid., vol. II (2e partie), par. 581, p. 146.

[4] Ibid., par. 577 à 597, p. 146 et 147.

[5] Ibid., vol. I, 2603e séance, par. 1 à 46, p. 276 à 282.

[6] Ibid., vol. II (2e partie), par. 593 et 594, p. 147.

[7] Voir le « Résumé thématique établi par le Secrétariat des débats qui se sont déroulés à la Sixième Commission à sa cinquante-quatrième session » (document A/CN.4/504), par. 148 à 156.

II. Questions préliminaires

8. Avant d'aborder les deux principales parties du rapport, il a paru utile de revenir sur les trois questions fondamentales que soulève l'examen des actes unilatéraux de l'État, questions sur lesquelles il convient de se prononcer nettement, si l'on veut faire progresser les travaux sur le sujet.

A. – Intérêt que présente l'étude de la question

9. D'abord, et ainsi que le confirme l'opinion quasi unanime des membres de la Commission et des représentants des gouvernements à la Sixième Commission, il semble que les États recourant de plus en plus fréquemment aux actes unilatéraux dans leurs relations internationales, l'importance de tels actes et la nécessité d'élaborer des règles précises pour en régler le fonctionnement ne fassent plus aucun doute.

10. On se rappellera que le Groupe de travail, créé en 1997 au sein de la Commission à sa quarante-neuvième session, a examiné les raisons qui motivaient l'examen des actes considérés, et a souligné que « les États, dans leur comportement sur le plan international, accomplissaient fréquemment de [tels] actes dans l'intention de produire des effets juridiques... »[8], question sur laquelle est revenue la Commission en 1997 et 1998, sur la proposition des groupes de travail qu'elle avait créés pour l'examiner.

11. La question des sources du droit international, qui avait été abordée par le Secrétariat en 1949 à propos de la codification, n'est pas considérée comme épuisée. Dans ce contexte et ainsi qu'il ressort du rapport adopté par la Commission en 1996 à sa quarante-huitième session concernant le programme de travail à long terme, le sujet des actes unilatéraux mériterait, parmi les divers sujets proposés, d'être examiné dans l'immédiat. La Commission a estimé alors que le sujet était suffisamment délimité, que les États recouraient fréquemment à des actes unilatéraux et qu'il était possible d'examiner quelle était la pratique en la matière afin d'élaborer des principes juridiques généraux[9].

12. À la cinquante et unième session de la Commission, en 1999, on s'est exprimé en faveur de l'étude de la question. Un membre de la Commission a fait observer alors que « ces actes constituaient le moyen le plus couramment employé dans la diplomatie au quotidien et que, pas plus dans la littérature que dans la pratique, n'était déterminé avec certitude le régime qui leur était applicable. La fonction du droit international étant d'assurer une certaine stabilité et une certaine prévisibilité dans les relations internationales, il était nécessaire d'instituer un régime quelconque pour éviter que les actes unilatéraux ne deviennent une source de différends, ou même de conflits[10].

13. Certains représentants ont souligné devant la Sixième Commission l'intérêt que présentait l'étude de la question, notant « à cet égard que sa complexité découlait aussi bien de la doctrine que de la pratique du droit international, non seulement en raison de l'extraordinaire variété des actes unilatéraux, mais aussi parce que ces actes étaient omniprésents dans les relations internationales, constituaient pour les États le moyen le plus direct d'exprimer leur volonté et étaient l'instrument de la diplomatie au quotidien. La pratique des États et la jurisprudence confirmaient que les actes unilatéraux créaient des effets juridiques et conféraient aux États des droits et leur imposaient des obligations »[11].

14. L'intérêt des travaux entrepris et la nécessité de les faire progresser pour répondre à la demande de l'Assemblée générale et donner suite aux débats de la Commission ne semblent donc faire aucun doute.

B. – Rapport entre le projet d'articles relatifs aux actes unilatéraux et la Convention de Vienne de 1969

15. En second lieu, toujours à titre préliminaire, il convient d'examiner à nouveau l'importance que revêt la Convention de Vienne de 1969 comme source d'inspiration des travaux de la Commission sur la question.

16. Pour certains des membres de la Commission et des représentants participant à la Sixième Commission, l'approche adoptée jusqu'à présent à ce sujet suivrait de trop près la Convention de Vienne de 1969, tandis qu'à l'inverse, pour d'autres, les travaux entrepris sur les actes unilatéraux s'éloignaient du droit des traités indiquant jusqu'à la nécessité de prendre également en considération la Convention de 1986.

17. Dans les rapports présentés précédemment sur le sujet, on soulignait que la Convention de Vienne de 1969 était une source d'inspiration des plus utiles pour les travaux qu'avait entrepris la Commission. Plusieurs membres de la Commission[12] et certains représentants des États participant à la Sixième Commission ont fait des observations concernant la relation entre le sujet considéré et la Convention, certains d'entre eux se ralliant à l'opinion du Rapporteur spécial, d'autres en revanche, comme on vient de le dire, estimant qu'outre la Convention de Vienne de 1969, il fallait considérer qu'il avait un rapport étroit avec la Convention de Vienne de 1986. D'autres encore ont fait observer, à l'inverse, qu'il n'était pas nécessaire de suivre de si près la Convention de 1969, étant donné la différence qu'il y avait entre un traité et un acte unilatéral[13].

---

[8] *Annuaire…1997*, vol. II (2e partie), par. 196, p. 65.

[9] *Annuaire… 1996*, vol. II (2e partie), annexe II, additif 3, par. 1 à 3, p. 154.

[10] *Annuaire… 1999*, vol. I, 2595e session, déclaration de M. Hafner, par. 27, p. 217.

[11] A/CN.4/504 (voir *supra* la note 7), par. 115, p. 25.

[12] *Annuaire… 1999*, vol. II (2e partie), par. 534 et 535, p. 142.

[13] A/CN.4/504 (voir *supra* la note 7), par. 140 à 145.

18. Dans le rapport sur le programme à long terme adopté par la Commission en 1996, on faisait observer que « même si le droit des traités et le droit applicable aux actes unilatéraux des États diffèrent à bien des égards, le droit des traités existant offre certainement un utile point de départ et un cadre de référence pour aborder l'examen des règles se rapportant aux actes unilatéraux »[14].

19. Sans doute, si, comme on l'a fait observer lorsqu'on a présenté le deuxième rapport à la Commission en 1999, « ... la Convention de Vienne de 1969 offre un élément de référence très important pour l'étude des actes unilatéraux »[15], cela ne signifie pas pour autant que toutes les normes fixées par ladite convention doivent automatiquement être transférées dans le projet d'articles.

20. La référence à la Convention doit, par conséquent, se faire avec une certaine souplesse, compte tenu de la spécificité des actes unilatéraux qui se caractérisent essentiellement, comme on le sait, par leur formulation unilatérale, sans la participation des destinataires de tels actes. S'il est clair, comme on l'a noté, qu'il y a des différences importantes entre les deux catégories d'actes, il n'en est pas moins vrai qu'ils présentent des éléments communs qui doivent être pris en considération dans la présente étude.

21. Il nous paraît donc très indiqué de nous en remettre à la méthodologie et de nous aligner sur la Convention de Vienne de 1969, dont s'inspire, en outre, la Convention de Vienne de 1986. On ajoutera qu'il convient pareillement d'examiner, de la façon la plus appropriée, comment a travaillé la Commission lorsqu'elle a élaboré le projet de convention sur le droit des traités, ainsi que le débat auquel il a donné lieu à la Sixième Commission et lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités de Vienne, travaux et débats qui donnent une idée exacte des normes qu'on entendait fixer à ce moment-là.

22. Il faudrait, par conséquent, régler la question une fois pour toutes, en adoptant une approche parallèle mais suffisamment souple de celle suivie pour les travaux relatifs au droit des traités et à la Convention de Vienne de 1969, et qui soit adaptée à la catégorie d'actes qui nous intéressent.

C. – Estoppel et actes unilatéraux

23. En troisième lieu, avant d'aborder l'examen de la première partie du rapport, qui constituera un document récapitulatif des travaux effectués sur le sujet, il paraît utile de mentionner brièvement la question de l'estoppel et de ses rapports avec les actes unilatéraux, question qui a été mentionnée à plusieurs reprises par différents représentants des gouvernements devant la Sixième Commission.

24. Le principe de la forclusion ou estoppel, ou, selon la terminologie usitée en droit espagnol, la doctrine des actes proprement dits (*regla de los actos propios*), est un principe général de droit dont la validité est généralement reconnue en droit international, ainsi qu'en témoignent plusieurs décisions judiciaires, parmi lesquelles celle de la CIJ concernant la *Sentence arbitrale rendue par le Roi d'Espagne*[16] et celle relative au *Temple de Préah Vihéar*[17], qui ont l'une et l'autre fait l'objet de diverses observations dans les rapports précédents.

25. La relation qui peut exister entre les actes unilatéraux et les actes susceptibles d'estoppel ne fait pas de doute. L'acte qui peut susciter le recours à l'estoppel est un acte unilatéral de l'État dont l'importance doit néanmoins être évaluée dans un contexte distinct de celui de la définition, possiblement en relation avec celle-ci, mais plutôt eu égard à l'application qui est faite de l'acte unilatéral.

26. L'estoppel, il importe de le souligner, peut être invoqué non seulement dans le cas d'un acte, mais aussi éventuellement d'une abstention, comme il semble que ce soit le cas dans l'affaire du *Temple de Préah Vihéar*, dans lequel la Cour a estimé que « même s'il existait un doute sur l'acceptation par le Siam en 1908 de la carte, et par conséquent de la frontière qui y était indiquée, la Cour, tenant compte des événements ultérieurs, considérait que la Thaïlande, en raison de sa conduite, ne saurait aujourd'hui affirmer qu'elle n'avait pas accepté la carte. Pendant 50 ans, cet État avait joui des avantages que la Convention de 1904 lui assurait, quand ce ne serait que l'avantage d'une frontière stable. La France [...] et le Cambodge se sont fiés à son acceptation... »[18]. La Cour a, en l'espèce, appliqué l'estoppel mais la Thaïlande estimait, comme l'a signalé le représentant de ce pays à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités de 1968 et 1969, qu'elle « avait été victime de l'application de l'estoppel par la CIJ... »[19]. Pareillement, dans le cas de la *Sentence arbitrale rendue par le Roi d'Espagne*, la Cour a déclaré que « le Nicaragua, en raison de ses déclarations expresses et de sa conduite, a reconnu le caractère valable de la sentence »[20].

27. Il faut tenir compte, comme on l'a déjà noté dans les rapports précédents, que les actes et comportements susceptibles de justifier l'estoppel ne visent pas précisément à créer une obligation juridique pour l'État qui s'en prévaut. En outre, l'élément caractéristique de l'estoppel ne réside pas dans le comportement de l'État, mais dans la confiance qu'il a placée dans un autre État.

---

[14] *Annuaire… 1996* (voir *supra* la note 9), annexe II, Add. 3, p. 154, par. 3 *d*.

[15] *Annuaire… 1999* (voir *supra* la note 12), par. 567, p. 145.

[16] *Sentence arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906*, *arrêt du 18 novembre 1960*, *C.I.J. Recueil 1960*, p. 213 et 214.

[17] *Temple de Préah Vihéar (Cambodge c. Thaïlande)*, *fond*, *arrêt*, *C.I.J. Recueil 1962*, p. 6.

[18] Ibid., p. 32.

[19] Déclaration de M. Suphamongkhon, citée dans Verhoeven, « Les nullités du droit des gens », p. 83.

[20] *C.I.J. Recueil 1960* (voir *supra* la note 16), p. 213.

Reformulation des articles 1 à 7 du projet d'articles précédent

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

28. Il ne fait aucun doute que le travail du Rapporteur spécial consiste, comme l'a d'ailleurs indiqué la Commission, à faciliter l'examen du sujet grâce à ses rapports, dans lesquels il doit aborder non seulement la doctrine, la jurisprudence et la pratique des États, mais aussi les observations formulées par les membres de la Commission et les gouvernements, tant par écrit qu'à l'Assemblée générale[21].

[21] Au sujet des fonctions des rapporteurs spéciaux, voir *Annuaire… 1996* (voir *supra* la note 9), par. 185 à 201, p. 97 à 99.

29. Compte tenu de ce qui précède, nous aborderons dans la première partie du présent rapport la question de la définition de l'acte unilatéral, qui fait l'objet du projet d'article 2, en vue d'en achever la rédaction. Il s'agit aussi de déterminer si l'ancien projet d'article premier, relatif à la portée, doit être maintenu et s'il convient d'y inclure une disposition inspirée par l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969, concernant la valeur juridique et le droit international applicable aux accords internationaux qui ne relèvent pas du cadre de la Convention.

II. DÉFINITION DE L'ACTE UNILATÉRAL DES ÉTATS

A. – Observations du Rapporteur spécial

30. Une des questions les plus complexes qui se posent au Rapporteur spécial et à la Commission est celle de la définition de l'acte unilatéral des États, car c'est le socle sur lequel reposera tout le projet d'articles. Pour pouvoir progresser, il faut nécessairement parvenir à un accord définitif sur la définition de ces actes.

31. Les questions suivantes sont à nouveau examinées :

a) L'intention de l'État auteur de l'acte;

b) L'utilisation du terme « acte » qui, selon l'opinion majoritaire, a une acception plus large que le terme « déclaration »;

c) Les effets juridiques produits par de tels actes : droits et obligations;

d) Le caractère « autonome » et non dépendant de ces actes;

e) Le caractère « non équivoque » de l'acte unilatéral;

f) La « publicité » de l'acte unilatéral.

1. L'intention de l'État auteur de l'acte

32. À mesure que l'étude de ce sujet a progressé, certains comportements et conduites des États ont été écartés tandis que d'autres actes ont fait l'objet d'un examen minutieux. On en a conclu que certains actes des États peuvent produire des effets juridiques, ce qui les distingue d'autres actes, qui sont purement politiques. Si ces derniers ne produisent pas d'effets juridiques, ils n'en sont pas moins importants dans les relations internationales.

33. Comme on le sait, certains actes unilatéraux produisent ou peuvent produire des effets juridiques sur le plan international, tandis que d'autres, dont ils se distinguent clairement, revêtent un intérêt politique. Il reste qu'il est difficile de faire le départ entre ces deux catégories d'actes, non seulement du point de vue conceptuel, mais aussi en ce qui concerne la nature même de l'acte. Il semble difficile de déterminer à coup sûr si tel ou tel acte produit ou non des effets juridiques, c'est-à-dire s'il a été ou non formulé dans cette intention.

34. L'intention de l'auteur est donc fondamentale, ce qui ne manque pas de soulever certains problèmes sur le plan de la détermination. On pourrait avancer, comme l'a fait un représentant à la Sixième Commission, que tous les actes de l'État sont en principe politiques et que, si telle est l'intention de l'État qui les formule[22], un certain nombre d'entre eux peuvent être juridiques. On a toutefois reconnu qu'il est toujours difficile d'établir l'intention et qu'il pourrait même arriver que des États formulent des actes unilatéraux sans le savoir[23], cas de figure qui à notre sens est impossible, puisque l'acte juridique suppose une manifestation de la volonté de l'État et donc de son intention.

35. Il ne peut y avoir d'acte unilatéral au sens où nous l'entendons si l'État n'a pas l'intention de s'engager juridiquement au moment où il formule l'acte. Si l'État n'entend pas prendre un tel engagement, on a alors affaire à des comportements ou à des conduites qui, même s'ils sont susceptibles de produire des effets juridiques, ne peuvent être considérés comme des actes juridiques au sens strict du terme.

36. Malgré les difficultés qui peuvent se poser sur le plan de la détermination de l'acte unilatéral produisant des effets juridiques, nous sommes convaincus que le critère de l'intention de l'État est toujours valide.

2. Utilisation du terme « acte »

37. Dans le nouveau projet d'article premier, le terme « acte » a été substitué au terme « déclaration », qui était utilisé dans la version antérieure. On voulait ainsi répondre aux préoccupations exprimées par

[22] A/CN.4/504 (voir *supra* la note 7), par. 119.

[23] Ibid., par. 120.

certains membres et certains représentants à la Sixième Commission, encore que la définition adoptée par le Groupe de travail et par la Commission en 1999 comportait le terme déclaration unilatérale.

38. Le terme « déclaration unilatérale » n'est pas étranger aux travaux de la Commission. En 1960, dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial, sir Gerald Fitzmaurice, sur le droit des traités, le projet d'article 22 disposait que « lorsqu'un État fait une déclaration unilatérale en faveur d'un, ou de plusieurs, ou de tous les autres États, ou par laquelle il assume des obligations à l'égard d'un, ou de plusieurs, ou de tous les autres États, de manière et dans des circonstances telles qu'en vertu des règles générales du droit international, il en résulte pour l'État auteur de la déclaration un engagement juridiquement obligatoire, l'autre ou les autres États peuvent réclamer de droit l'exécution de la déclaration »[24].

39. Ce libellé a son importance pour l'étude des actes unilatéraux, bien qu'il se situe dans la partie du projet d'articles consacré aux effets *in favorem* résultant de l'action des seules parties au traité ou de celles d'un seul concédant.

40. Les commentaires que nous faisons sur le terme « déclaration » ont leur utilité car, comme nous l'avons déjà signalé, la plupart des actes unilatéraux de l'État, sinon tous, sont formulés au moyen de déclarations pouvant correspondre à des actes matériels divers (protestation, renonciation, reconnaissance, promesse, déclarations de guerre, de fin des hostilités et de neutralité, etc.).

41. L'acte unilatéral peut donc revêtir diverses formes. Les États peuvent formuler leurs actes au moyen de déclarations verbales ou écrites. En effet, ces déclarations ne sont pas nécessairement écrites. On observe dans la pratique que certaines déclarations unilatérales ont été formulées verbalement, avant d'être confirmées par écrit. Ce fut le cas, par exemple, de la déclaration formulée par le Ministre norvégien des relations extérieures, M. Ihlen, le 22 juillet 1919[25].

42. Les actes unilatéraux relatifs à l'annulation de la dette extérieure de certains pays sont un exemple important de la pratique récente des États. Il s'agit d'actes unilatéraux formulés par un organe interne et portés à la connaissance des États destinataires par les organes chargés des relations extérieures de l'État auteur.

43. À la suite de l'ouragan Mitch qui a causé d'énormes dégâts en Amérique centrale, le Conseil des ministres du Gouvernement espagnol, dans sa décision du 13 novembre 1998, a annulé la dette contractée par le Belize, El Salvador, le Honduras, le Nicaragua et la République dominicaine au titre de l'aide au développement, acte officialisé par la publication de la déclaration dans le Journal officiel de l'État (*Boletín Oficial del Estado*) et porté à la connaissance des États destinataires par voie diplomatique.

44. On pourrait affirmer que l'acte de l'Espagne est un acte unilatéral, formulé par un organe compétent de l'État, rendu public et porté à la connaissance du destinataire, dans l'intention de produire un effet juridique sur le plan international.

45. La déclaration unilatérale écrite peut être formulée, rendue publique ou portée à la connaissance du destinataire par divers documents : non seulement par des déclarations ou communiqués que l'on pourrait qualifier d'unilatéraux, bien que deux ou plusieurs États participent à leur élaboration – c'est le cas de la déclaration conjointe des Gouvernements mexicain et vénézuélien mentionnée dans le premier rapport du Rapporteur spécial[26] –, mais aussi par des communiqués de presse émanant d'un État (c'est le cas de l'acte de reconnaissance que le Gouvernement vénézuélien a formulé par un communiqué de presse le 3 septembre 1998 pour « reconnaître l'Organisation de libération de la Palestine comme la représentante légitime du peuple palestinien »)[27].

46. À ce propos, il convient de préciser que la forme n'affecte pas la valeur juridique de l'acte international, l'élément déterminant étant la volonté de l'État ou des États de s'engager juridiquement; la CIJ l'a d'ailleurs indiqué dans l'affaire du *Plateau continental de la mer Égée*, dans le cadre de laquelle elle a conclu qu'un communiqué de presse publié à l'issue d'une réunion de ministres des relations extérieures pouvait refléter l'accord intervenu entre les parties, indépendamment de son contenu[28]. Ce critère peut parfaitement s'appliquer dans le contexte des actes unilatéraux qui, bien que sans signataire, reflète l'intention de l'État de s'engager vis-à-vis d'un ou de plusieurs États ou d'une ou plusieurs organisations internationales.

47. En dépit de ce qui précède et compte tenu d'un courant d'opinion important, on a retenu le terme « acte » qui, pour beaucoup, a une acception plus large et moins restrictive que « déclaration » et qui offre l'avantage de lever les doutes qui pouvaient se poser quant à l'exclusion éventuelle de certains actes qui ne sont pas des déclarations et dont la nature est difficile à déterminer. Toutefois, cette position n'était pas unanime[29]. Le mandat qui a été conféré à la Commission en ce qui concerne l'examen des actes unilatéraux de l'État est ainsi respecté.

3. Les effets juridiques de l'acte unilatéral

48. Le projet d'article 2 figurant dans le deuxième rapport[30] précisait que l'intention manifestée était en

[24] *Annuaire... 1960*, vol. II, document A/CN.4/130, art. 22, « Déclarations unilatérales conférant des droits à d'autres États », par. 1, p. 77.

[25] Voir *Statut juridique du Groënland oriental (Danemark c. Norvège)*, arrêt, 1933, *C.P.J.I., série A/B*, nº 53, p. 69 et 70.

[26] A/CN.4/486 (voir *supra* la note 1), par. 83.

[27] *Libro Amarillo de la República de Venezuela*, Caracas, Ministère des affaires étrangères, 1999, p. 1020.

[28] *Affaire du plateau continental de la mer Égée (Grèce c. Turquie), arrêt du 19 décembre 1978*, *C.I.J.*, *Recueil 1978*, par. 100 à 108, p. 41 à 44.

[29] Le représentant de la Suisse à la Sixième Commission a indiqué que s'il était vrai que l'acte unilatéral prenait le plus souvent la forme d'une déclaration, ce n'était pas toujours le cas. Voir Caflisch, « La pratique suisse en matière de droit international public 1998 », *Annuaire suisse de droit international et de droit européen*, p. 651.

[30] Voir *supra* la note 2.

rapport avec des obligations contractées par l'État auteur vis-à-vis d'un ou de plusieurs États ou d'une ou plusieurs organisations internationales, sans faire mention des effets juridiques en général. Or, les effets juridiques ne consistent pas seulement en obligations mais aussi en droits.

49. En formulant un acte unilatéral, l'État peut soit contracter des obligations soit confirmer ses droits. Il ne peut toutefois imposer des obligations à un autre État ou à une organisation internationale sans que le destinataire y consente, selon le principe bien établi en droit conventionnel : *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Ce principe doit être envisagé parallèlement à un principe tout aussi reconnu : *res inter alios acta*, qui a pour conséquence directe que l'application d'un traité est en principe limitée aux parties à ce traité. En principe, comme l'indique Rousseau, les traités n'ont qu'un effet relatif. Ils ne peuvent ni nuire ni bénéficier à des tiers. Leurs effets juridiques sont strictement limités au cercle des contractants[31].

50. Cette thèse est également confirmée par la pratique : dans une déclaration récente qu'il a faite au sujet du traité de délimitation territoriale dans la mer des Caraïbes conclu entre le Honduras et la Colombie, et qui affecterait ses droits, le Gouvernement nicaraguayen a précisé que

> ce traité constitue pour le Nicaragua un *res inter alios acta*, c'est-à-dire qu'il ne crée aucun droit pour le Honduras ni pour la Colombie vis-à-vis du Nicaragua [...]. Il est aussi une règle du droit international coutumier et du droit des traités selon laquelle un instrument juridique ne saurait créer des obligations ni des droits pour un État tiers sans son consentement[32].

51. La jurisprudence est tout aussi claire à cet égard, comme il ressort des décisions que la CPJI a prises dans l'affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*[33] et dans celle des *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*[34].

52. La doctrine est pratiquement unanime quant à la règle selon laquelle un État ne peut imposer des obligations à un autre État sans le consentement de ce dernier. Ainsi, comme le signale Dupuis, « le positivisme volontariste classique voit en effet un obstacle de principe à ce qu'un État puisse par l'expression unilatérale de sa volonté conditionner celle d'autres États également souverains »[35]. L'État peut agir unilatéralement dans l'exercice de ses droits souverains, mais seulement pour réaffirmer ses droits et non pour en acquérir de nouveaux en imposant des obligations à un tiers sans le consentement de ce dernier. Comme l'indique Skubiszewski, « un acte unilatéral ne peut imposer des obligations à d'autres États même s'il peut activer certains devoirs qui incombent à ces États en vertu du droit international général ou des traités »[36].

53. Il ressort cependant de l'examen de la pratique qu'un État peut imposer des obligations en formulant un acte unilatéral formel, si les États destinataires y consentent, comme cela semble être le cas des déclarations de neutralité. La déclaration formulée par le Gouvernement autrichien en est un bon exemple[37]. Un membre de la Commission a indiqué à cet égard que « la déclaration de neutralité ... est assortie d'effets pour les autres États que pour autant que ceux-ci les acceptent »[38].

54. L'État peut également imposer des obligations à un autre État ou à d'autres États par un acte unilatéral qui, bien que d'origine interne, est applicable sur le plan international, conformément au droit international. C'est le cas, par exemple, des déclarations unilatérales visant à établir l'exercice de droit souverain, notamment en matière de zone économique exclusive, sur la base d'une règle de droit international général consacrée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Certains auteurs considèrent toutefois que ces actes relèvent davantage du droit interne que du droit international[39].

55. Il peut aussi arriver que les droits acquis par un État à la faveur d'un accord antérieur soient limités par l'acte unilatéral d'un autre État. Tel est le cas, par exemple, des mesures unilatérales adoptées par le Gouvernement nicaraguayen sur la base de l'article XXI, alinea *b* (iii), de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce et de l'article XVI, paragraphe 1 *b* (iii), de l'Accord général sur le commerce des services.

---

[31] Rousseau, *Droit international public*, p. 453 et 454.

[32] *Consideraciones sobre un tratado entre terceros Estados que pretende lesionar la soberanía de Nicaragua* (partie IV : Conclusions), Managua, Ministère des affaires étrangères, décembre 1999.

[33] *Affaire des intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (Allemagne c. Pologne)*, *arrêt du 25 mai 1926*, *fond*, *C.P.J.I.*, *série A*, *n° 7*, p. 29.

[34] *Affaire des Zones franches du pays de Gex et de Savoie (France c. Suisse)*, *arrêt du 7 juin 1932*, *C.P.J.I.*, *série A/B*, *n° 46*, p. 141.

[35] Dupuis, *Droit international public*, par. 335, p. 317 et 318.

[36] Skubiszewski, « Unilateral acts of States », p. 233.

[37] Concernant un acte unilatéral du Gouvernement autrichien, voir Zemanek, « Unilateral legal acts revisited », p. 212 et 213 :

> « Pour les actes unilatéraux qui n'établissent d'obligation que pour l'État qui en est l'auteur, aucune acceptation formelle n'est nécessaire pour que se produisent des effets juridiques. Cependant, si l'acte unilatéral en question affecte d'autres États, ceux-ci doivent être informés, afin d'avoir la possibilité de réagir.
>
> « Dans une catégorie à part on trouve les actes unilatéraux qui … peuvent, implicitement, affecter les droits d'autres États. Ils requièrent que les destinataires les acceptent ou du moins en prennent acte pour acquérir une valeur juridique. Les exemples suivants montrent à quel point il est difficile de déterminer exactement à quel type d'acte on a affaire : le 6 novembre 1990, le Gouvernement autrichien a déclaré dans une note adressée à quatre signataires de son Traité d'État de 1955 (États-Unis d'Amérique, France, Royaume-Uni, Union soviétique), que six articles de ce Traité étaient devenus caducs. La déclaration semblait porter sur un fait accompli. À l'appui de sa déclaration, le Gouvernement autrichien a fait valoir que les articles avaient trait à la situation qui prévalait antérieurement en Allemagne, situation qui avait été modifiée par le Traité conclu le 12 septembre 1990 entre l'Allemagne et les quatre puissances susmentionnées. De l'avis du Gouvernement autrichien, le nouveau Traité témoignait d'une nouvelle attitude des puissances concernant leurs droits; de plus, les articles en question n'avaient jamais été appliqués. Tandis que la réponse du Gouvernement des États-Unis confirme le caractère déclaratoire de l'acte autrichien ("les États-Unis partagent les vues du Gouvernement autrichien"), la réponse de l'URSS, selon laquelle le Gouvernement soviétique n'avait pas d'objection, ou celle du Gouvernement français, selon laquelle il "donne son consentement à la communication autrichienne", semblent indiquer que ces deux Gouvernements ont vu dans la déclaration autrichienne un acte unilatéral exigeant une acceptation de leur part. »

[38] *Annuaire... 1999*, vol. I, 2596e session, par. 43, p. 227.

[39] Reuter, *Droit international public*, p. 144.

56. Considérant que sa sécurité nationale serait mise en danger par le Traité de délimitation maritime dans la mer des Caraïbes, conclu par la Colombie et le Honduras, le Nicaragua a adopté des mesures unilatérales qui affecteraient les droits de ces deux pays. Cette question fait actuellement l'objet de consultations au sein de l'OMC.

57. Le Gouvernement nicaraguayen a imposé des mesures particulières aux importations provenant de Colombie et du Honduras, ce qui affecte les droits que ces pays ont acquis en vertu d'accords commerciaux universels et sous-régionaux antérieurs. Là encore, il ne s'agit pas d'imposer des obligations à des tiers au moyen d'un acte unilatéral mais de restreindre des droits acquis antérieurement, sur la base de dispositions conventionnelles préalables qui autorisent des dérogations au régime établi, comme c'est le cas de l'article susmentionné de l'Accord de Marrakech.

58. Une autre question qui, bien qu'on l'ait déjà abordée précédemment, mérite un nouveau commentaire, est l'adoption par un ou plusieurs États de mesures unilatérales sur la base d'actes juridiques internes, qui ne reposent pas sur des accords préexistants ni sur une règle de droit international. Ce serait le cas, par exemple, d'un blocus commercial imposé unilatéralement par un État, et en particulier, de la loi Helms-Burton[40], par laquelle un État essaie d'imposer des obligations à d'autres États, ce qui, de l'avis général, est contraire au droit international.

59. L'expression « produire des effets juridiques », qui a une acception plus large et englobe diverses situations, ne saurait être interprétée comme autorisant les États à imposer, unilatéralement des obligations à d'autres États sans leur consentement (ils peuvent toutefois réaffirmer certaines obligations). Lorsqu'il a présenté le rapport du Groupe de travail créé en 1999, le Rapporteur spécial a indiqué qu'à l'issue des débats qui se sont tenus au sein de la Commission et du Groupe de travail, il a été conclu qu'il fallait préciser que les actes devaient être formulés « dans l'intention de créer des obligations juridiques sur le plan international »[41].

4. Question de l'« autonomie » de l'acte unilatéral

60. Une autre question qui mérite une attention spéciale est celle de la non-dépendance qui caractérise ces actes. On peut affirmer, d'une part, que les actes unilatéraux ne dépendent pas d'un acte antérieur, c'est-à-dire d'une manifestation de volonté antérieure – même s'il est vrai que tout acte unilatéral a son fondement dans le droit international – et, d'autre part, que les actes unilatéraux produisent des effets juridiques indépendamment du fait qu'eux-mêmes soient ou non acceptés par le destinataire – question au sujet de laquelle il existe des positions et des critères divergents au sein de la Commission.

61. Un critère de cette nature ne peut s'entendre dans un sens trop large. Un acte juridique est nécessairement lié à des règles antérieures, en particulier à des règles de droit international général, mais on ne peut s'appuyer sur une idée aussi générale pour déterminer l'autonomie de l'acte. Ce que le recours à ce critère vise à exclure, ce sont les actes liés à d'autres régimes, par exemple tous les actes liés au droit des traités.

62. L'acte unilatéral qui nous occupe naît au moment de sa formulation, sous réserve, naturellement, que soient remplies les conditions de validité requises, sans que soit nécessaire l'acceptation, ou un acte ou un comportement quelconque dans ce sens, de la part de l'État ou des États et de l'organisation ou des organisations destinataires.

63. Dans les rapports précédents, il a été jugé commode d'employer le terme « autonome », ce qui a provoqué des réactions défavorables de la part de quelques membres de la Commission lors de l'examen du deuxième rapport et, en particulier, lors de l'examen du projet de rapport du Groupe de travail créé en 1999. Quelques membres ont dit alors que l'idée de l'autonomie n'était pas essentielle[42], que la notion d'autonomie n'avait rien à voir avec la définition de l'acte juridique unilatéral[43], que la question de savoir si l'acte unilatéral était ou non autonome était secondaire[44], que ce terme devait être supprimé[45] et que le terme « autonome » était ambigu[46]. Toutefois – et cela témoigne de la complexité de la question – d'autres membres ont considéré que si un acte était unilatéral, l'élément d'autonomie était implicite[47] et que l'autonomie était une caractéristique importante des actes unilatéraux[48].

64. Comme il ressort des débats de la Commission, la question de l'autonomie en tant qu'élément constitutif de l'acte unilatéral est incontestablement très importante et très complexe et doit donc encore être examinée avec la plus grande attention. Comme l'a dit un membre de la Commission[49], l'étude entreprise sur les actes unilatéraux ne doit pas traiter des actes qui relèvent du droit des traités et doit établir que les éléments pertinents sont la nature unilatérale de l'acte et le fait que les actes unilatéraux produisent des effets juridiques.

65. Les représentants des États à la Sixième Commission se sont aussi penchés sur cette question. Un représentant, en particulier, a dit que :

> L'« autonomie » des actes unilatéraux était totalement conditionnelle, puisque l'obligation juridique qu'ils créaient ne naissait pas de l'expression unilatérale de la volonté de l'État qui en était l'auteur mais de la compatibilité entre cette volonté et l'intérêt d'autres États. D'autres ont été d'avis qu'il était inimaginable qu'un acte unilatéral puisse avoir des effets juridiques dans les relations entre son auteur et un autre sujet de droit international si ce dernier y avait opposé des objections. En outre, un État qui faisait une déclaration unilatérale prenait en considération les réactions de ceux à qui elle était adressée[50].

66. D'autres représentants à la Sixième Commission ont estimé que la référence expresse à l'autonomie était appropriée. Un représentant a dit que sa délégation

[40] *ILM*, vol. XXXV, nº 2, mars 1996, p. 359.

[41] Voir *Annuaire… 1999*, vol. I, 2603e session, par. 4, p. 277.

[42] Ibid., par. 13, p. 277 (M. Pellet).

[43] Ibid., par. 28, p. 279 (M. Candioti).

[44] Ibid., par. 32, p. 280 (M. Addo).

[45] Ibid., par. 33 et 37, p. 280 (M. Simma et M. Dugard).

[46] Ibid., par. 35, p. 280 (M. Pellet).

[47] Ibid., par. 17, p. 278 (M. Rosenstock).

[48] Ibid., par. 18, p. 278 (M. Lukashuk).

[49] Ibid., par. 28, p. 279 (M. Candioti).

[50] A/CN.4/504 (voir *supra* la note 7), par. 127.

approuvait l'idée d'autonomie comme premier élément pour délimiter la portée des actes unilatéraux[51] et s'est demandé s'il était opportun de la supprimer de la définition proposée par la Commission.

67. Quelques auteurs, dans des articles récents, ont aussi considéré que le terme était approprié pour désigner les actes qui ne relevaient pas du domaine des traités. Par exemple, comme l'indique Zemanek, « les actes unilatéraux autonomes ont pour objet de créer des droits ou des obligations, ou les deux, relevant du droit international pour l'État auteur ». Et il ajoute plus loin que « certains actes juridiques unilatéraux autonomes tels que la reconnaissance, la protestation, la déclaration de guerre ou de neutralité et, peut-être aussi, la renonciation, sont des transactions unilatérales devenues courantes ou types »[52].

68. Un critère assez répandu permet d'affirmer qu'il est possible qu'un acte unilatéral d'un État ait une portée non dépendante. Dans ses arrêts bien connus sur les essais nucléaires qui, bien que controversés, sont importants pour l'étude de cette catégorie d'actes et auxquels il a été fait largement allusion dans les rapports précédents, la CIJ reconnaît l'existence de cette possibilité lorsqu'elle conclut que de tels actes peuvent avoir des effets juridiques indépendamment de leur acceptation par le destinataire, ce qui représente une des formes de l'autonomie à laquelle on se réfère[53]. Il n'y a pas de raison de conclure qu'une promesse, par exemple, ne lie pas l'État qui la formule, quelle que soit l'attitude du destinataire, si l'on se fonde sur le principe de la bonne foi et, plus particulièrement, sur l'obligation de respecter les convictions que fait naître un comportement[54].

69. Si le terme « autonome » ne figure pas dans la définition proposée dans le présent rapport, on peut comprendre que de tels actes sont indépendants au sens indiqué plus haut, bien que cette question doive encore être débattue au sein de la Commission en vue de définir de tels actes et d'en délimiter la portée[55].

5. Caractère « non équivoque » de l'acte unilatéral

70. Dans la définition de l'acte unilatéral qui est proposée dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial[56], il est précisé que la manifestation de la volonté non seulement doit être autonome ou non dépendante, mais doit être exprimée de façon non équivoque et publiquement, termes qu'il convient de préciser aujourd'hui de manière à assurer le fondement du nouveau projet d'article.

71. En ce qui concerne le caractère non équivoque de l'acte, la question qui se pose est celle de savoir si ce caractère doit être lié à la manifestation de la volonté ou au contenu de l'acte. Quelques membres ont exprimé l'opinion qu'il devait être lié à l'intention, alors que d'autres ont dit qu'il ne reflétait pas comme il convenait la pratique des États en matière de formulation d'actes unilatéraux et de conduite de leur politique extérieure.

72. Il semblerait que c'est avec la manifestation de la volonté que le lien doive être établi, c'est-à-dire que l'important est de décider qu'il est nécessaire que l'acte soit formulé de façon non équivoque.

73. Le terme « non équivoque » peut être assimilé au terme « clair », comme l'a fait observer un représentant à la Sixième Commission en déclarant qu'il était évident qu'il n'y avait pas d'acte juridique unilatéral sauf dans la mesure où l'État qui en était l'auteur avait clairement l'intention de produire un effet normatif[57].

74. À la Sixième Commission, il a été fait observer que des États pouvaient réaliser des actes unilatéraux sans le savoir[58], comme il ressort de quelques précédents jurisprudentiels, ce qui semble en contradiction avec le principe accepté selon lequel l'acte est fondé dans l'intention de l'État.

75. Cette affirmation paraît, en effet, contraire aux principes de la sécurité juridique et de la confiance entre les États dans leurs relations mutuelles qui ont motivé l'étude des actes unilatéraux et l'élaboration de règles expresses pour en régir le fonctionnement qu'a entreprises la Commission.

76. La garantie de la sécurité juridique ne peut être construite que sur la base de la certitude, terme également utilisé, en même temps que la prévisibilité, dans le rapport du Groupe de travail de 1997 que la Commission a approuvé[59].

77. C'est pourquoi il a été jugé approprié d'inclure dans le projet d'article premier proposé dans le présent rapport les termes « non équivoque » pour qualifier la manifestation de la volonté.

6. Question de la « publicité » de l'acte unilatéral

78. Il ressort du débat sur cette question qu'il est indispensable que l'acte unilatéral formulé par un État soit connu, au moins, par celui qui en est le destinataire. Comme l'ont dit quelques membres de la Commission et quelques représentants à la Sixième Commission, l'essentiel est que le destinataire ait connaissance de l'acte formulé unilatéralement par un État. Il est intéressant à cet égard de rappeler l'opinion exprimée par le Conseiller juridique du Département fédéral suisse des affaires étrangères au sujet des actes juridiques unilatéraux, à savoir : « ... les déclarations unilatérales d'un État obligent ce dernier dans la mesure où il a voulu s'engager juridiquement

[51] Intervention du Chili, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session*, *Sixième Commission*, 16e séance (A/54/C.6/SR.16), par. 11.

[52] Zemanek, loc. cit., p. 212.

[53] *Affaire des essais nucléaires (Australie c. France)*, *arrêt du 20 décembre 1974*, *C.I.J. Recueil 1974*, par. 42 à 60, p. 267 à 272, et *Affaires des essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, *arrêt du 20 décembre 1974*, *C.I.J. Recueil 1974*, par. 45 à 63, p. 472 à 477.

[54] Reuter, op. cit., p. 142.

[55] *Annuaire… 1999*, vol. I, 2603e séance, par. 40, p. 281 (M. Baena Soares), par. 29, p. 279 et 280 (M. Gaja), et par. 38, p. 280 (M. Melescanu).

[56] Voir *supra* la note 2.

[57] Intervention de la Suisse à la Sixième Commission, en 1998, mentionnée in Caflisch, « La pratique suisse en matière de droit international 1998 », p. 651.

[58] A/CN.4/504 (voir *supra* la note 7), par. 120.

[59] *Annuaire… 1997* (voir *supra* la note 8), par. 196, p. 65.

et si les autres États intéressés ont eu connaissance de cet engagement... »[60].

79. C'est pourquoi il est précisé dans la définition proposée dans le présent rapport, « ... dont ledit État ou ladite organisation a connaissance », ce qui exprime sans doute mieux l'idée que l'acte doit être notoire et connu au moins du destinataire. Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son deuxième rapport, le critère de publicité qu'il avait introduit dans la définition précédente « devait s'entendre à l'égard de l'État destinataire de l'acte, qui devait avoir connaissance de celui-ci pour qu'il produise des effets »[61].

[60] Caflisch, « La pratique suisse en matière de droit international public 1995 », p. 596.

[61] *Annuaire… 1999* (voir *supra* la note 12), par. 574, p. 146.

B. – Nouveau projet d'article premier : Définition de l'acte unilatéral

80. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de remplacer le précédent projet d'article 2 par le projet d'article premier suivant :

« ***Article premier. – Définition de l'acte unilatéral***

« Aux fins des présents articles, on entend par acte unilatéral de l'État une manifestation de volonté non équivoque de l'État, formulée dans l'intention de produire des effets juridiques dans ses relations avec un ou plusieurs États, ou une ou plusieurs organisations internationales, et dont ledit ou lesdits États ou ladite ou lesdites organisations internationales ont connaissance. »

III. SUPPRESSION DU PRÉCÉDENT PROJET D'ARTICLE PREMIER, RELATIF À LA PORTÉE DU PRÉSENT PROJET D'ARTICLES

81. Il y a lieu d'examiner maintenant deux questions qui ont été posées au début du présent rapport. Premièrement, celle de savoir s'il est ou non nécessaire d'inclure dans le projet une disposition en précisant la portée, et, deuxièmement, celle de savoir s'il est ou non nécessaire d'y inclure une disposition inspirée de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969.

82. En ce qui concerne la première question, il y a lieu de rappeler les déclarations de quelques membres de la Commission et de représentants des gouvernements, qui se sont déclarés en faveur de supprimer le projet d'article premier proposé dans le deuxième rapport en le fusionnant avec l'article 2[62], bien qu'il ait été souligné aussi que les projets d'articles 1 et 2 étaient complémentaires et que leurs libellés devaient rigoureusement concorder.

83. La Convention de Vienne de 1969 se réfère uniquement aux accords conclus par écrit entre États, conformément à la définition donnée dans son article 2, paragraphe 1 *a*, et seuls les traités répondant à cette définition entrent donc dans son champ d'application.

84. Dans le cas des actes unilatéraux, le projet se réfère à une catégorie d'actes beaucoup plus étendue, qui semble être couverte par la définition donnée dans le projet d'article premier, qui n'autorise pas de prendre en considération d'autres actes que ceux qui y sont visés, comme on le verra lorsqu'on examinera la question de savoir s'il convient ou non d'inclure dans le projet une disposition inspirée de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969.

85. S'il ressort du nouveau projet d'article premier que s'il délimite le champ d'application du projet d'articles et que celui-ci ne s'étend qu'aux actes juridiques unilatéraux des États qui produisent des effets sur le plan international, il ne paraît pas nécessaire d'inclure un article délimitant expressément la portée du projet, comme il avait été suggéré dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial[63], et l'on s'écarterait alors de la Convention de Vienne de 1969.

[62] Ibid., par. 548, p. 143.

[63] Voir *supra* la note 2.

IV. UTILITÉ D'INTRODUIRE DANS LE PRÉSENT PROJET UN ARTICLE INSPIRÉ DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION DE VIENNE DE 1969

86. Il convient également d'examiner s'il est nécessaire ou non d'inclure une disposition inspirée de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969 portant sur la valeur juridique des accords internationaux non compris dans le cadre de la Convention et sur le droit international qui leur est applicable.

87. Il ne fait aucun doute que la situation envisagée dans le cadre de la Convention de Vienne de 1969 n'est pas la même, comme déjà souligné ci-dessus, que celle qui se présente en ce qui concerne les actes unilatéraux de l'État, c'est pourquoi il nous semble préférable d'écarter la Convention de 1969.

88. En fait, la Convention de Vienne de 1969 porte sur les traités internationaux, définis en son article premier, tout en reconnaissant l'existence d'autres accords, non écrits, qui peuvent échapper au champ d'application de la Convention, raison d'être de l'article 3.

89. Même si cette idée a été avancée par un membre de la Commission, l'inclusion d'un article à cet effet dans le projet relatif aux actes unilatéraux ne semble pas nécessaire car celui-ci fait nommément référence aux actes unilatéraux, terme suffisamment large pour couvrir toutes les manifestations de volonté unilatérales formulées par l'État. Ce ne serait pas le cas s'il renvoyait à la déclaration unilatérale, expression écartée par la majorité parce que plus restrictive et susceptible d'exclure du champ d'application certains actes unilatéraux autres que les déclarations.

90. Cette appréciation est conforme à l'avis exprimé par la majorité des membres, à savoir que l'acte unilatéral doit être essentiellement envisagé comme un acte matériel et non comme un acte formel. Si tel n'avait pas été le cas, les travaux auraient été axés sur la déclaration.

V. CAPACITÉ DE L'ÉTAT DE FORMULER DES ACTES UNILATÉRAUX

A. – Observations du Rapporteur spécial

91. Dans l'ensemble, les dispositions de l'article 3 figurant dans le deuxième rapport sont conservées, et un parallèle est établi avec la Convention de Vienne de 1969. Toutefois, le nouveau libellé tient dûment compte des observations formulées par les membres de la Commission sur le plan de la forme.

B. – Nouveau projet d'article 2 : Capacité de l'État de formuler des actes unilatéraux

92. Le Rapporteur spécial propose le libellé ci-après :

«***Article 2. – Capacité de l'État de formuler des actes unilatéraux***

« Tout État a la capacité de formuler des actes unilatéraux. »

VI. PERSONNES HABILITÉES À FORMULER DES ACTES UNILATÉRAUX AU NOM DE L'ÉTAT

A. – Observations du Rapporteur spécial

93. Dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial[64], présenté en 1999, il a été proposé d'inclure dans le projet un article relatif aux représentants de l'État autorisés à agir en son nom et à l'engager, par un acte unilatéral, sur le plan international.

94. On avait alors noté que « la rédaction de cet article du projet devait s'inspirer de la structure de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 moyennant quelques particularités dont il convenait de dire quelques mots »[65]. On a donc conservé en substance l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 mais on en a étendu la portée à d'autres personnes qui peuvent agir au nom de l'État, par un acte unilatéral, dans des domaines précis relevant de leurs compétences.

95. La question qui se pose toujours lorsqu'il s'agit de réglementer la capacité des personnes à agir au nom de l'État et à l'engager sur le plan international par un acte unilatéral est de savoir si elle doit être réservée au chef de l'État, au chef du gouvernement, au ministre des affaires étrangères ou étendue aux chefs de mission diplomatique, aux représentants accrédités à une conférence internationale, à tous autres plénipotentiaires et aux personnes considérées comme habilitées à agir au nom de l'État du fait de la pratique établie ou en fonction d'autres circonstances.

96. Au cours du débat que la Commission a consacré au projet d'article 4 proposé par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport[66], plusieurs membres ont estimé qu'il suivait de trop près l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 et que son contenu n'était pas suffisamment étayé par la pratique des États. D'autres membres ont cependant considéré que l'analogie avec la Convention se justifiait pleinement.

97. On a fait observer à cet égard que, dans la pratique, la liste des personnes formulant des actes unilatéraux était en général moins restrictive que celle des personnes habilitées à conclure des traités, et que le paragraphe 2 de l'article proposé reflétait bien cette réalité. Certains estimaient par contre que les paragraphes 2 et 3 pouvaient être supprimés puisque les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères étaient les seules autorités compétentes pour engager unilatéralement l'État sur le plan international. S'agissant du paragraphe 3 du projet d'article, on s'est demandé si les chefs de mission diplomatique ou les représentants accrédités par un État à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale étaient véritablement habilités à engager unilatéralement un État. Il ressortait de la pratique que les pleins pouvoirs accordés n'incluaient pas normalement cette compétence[67].

98. La capacité des chefs de mission et des chefs de délégation d'agir au nom de l'État, dans les termes définis dans la Convention de Vienne de 1969, à savoir en tant que représentants de l'État accréditeur à une conférence ou une réunion internationale, semble quant à elle ne faire aucun doute.

---

[64] Ibid., p. 52 et suiv.

[65] Ibid., par. 75, p. 53.

[66] Ibid., par. 71, p. 52.

[67] *Annuaire… 1999*, (voir *supra* la note 12), par. 550 et 551, p. 143 et 144.

99. On a néanmoins précisé que le chef de délégation ne pouvait engager l'État dans le cadre d'une conférence, s'appuyant pour cela sur le cas concret d'un chef de délégation qui avait pris, lors d'une conférence internationale, un engagement jugé par la suite comme non contraignant pour le gouvernement qu'il représentait[68].

100. Il importe donc de distinguer entre les divers types de déclarations qu'un État peut formuler par l'intermédiaire du chef de sa délégation dans le cadre d'une conférence internationale.

101. Certaines déclarations, qui s'intègrent dans le cadre de négociations en cours, sont moins formelles en ce sens que l'État peut les modifier ou les retirer ultérieurement. Ce serait le cas, par exemple, d'une déclaration formulée par le chef de la délégation des États-Unis auprès de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, évoquée plus haut.

102. D'autres déclarations, formulées en dehors du cadre des négociations, peuvent avoir une signification différente. Quoi qu'il en soit, comme la Commission l'a souligné l'année dernière, les conférences internationales sont un lieu qui se prête très bien à la formulation d'actes unilatéraux au nom de l'État[69].

103. L'État peut donc formuler un acte unilatéral et, s'il a l'intention de se lier juridiquement, sa déclaration doit produire des effets juridiques. C'est le cas des déclarations unilatérales formulées dans le cadre des conférences au cours desquelles les États annoncent leurs contributions volontaires, dont le versement peut ensuite être exigé par les bénéficiaires, exemple qui a également été évoqué lors des débats de 1999[70].

104. Il serait utile de chercher à déterminer si les actes unilatéraux formulés par un État lors d'une conférence de donateurs sont purement politiques ou juridiquement contraignants. C'est le cas par exemple des conférences spéciales telles que celle organisée à Stockholm en 1998 pour examiner les conséquences du cyclone Mitch en Amérique centrale. À cette occasion, comme lors d'autres réunions de ce genre, les États s'engagent à verser des contributions volontaires, parfois sous réserve de l'élaboration de programmes et de plans concrets de développement. Ces déclarations sont-elles opposables à l'État qui en est auteur ? L'État déclarant est-il contraint de tenir sa promesse et de concrétiser l'offre faite dans le cadre d'une réunion officielle de haut niveau ? Dans la pratique, jamais un État bénéficiaire d'une telle déclaration n'a encore exigé de l'État autant qu'il respecte sa promesse; il demeure donc difficile de déterminer la nature précise de ces actes.

105. Dans son deuxième rapport[71], le Rapporteur spécial a également cherché à savoir si l'habilitation à engager l'État devait être étendue à des personnes agissant au nom de l'État dans des domaines particuliers, comme les ministres titulaires de portefeuilles techniques, qui exercent parfois des pouvoirs qui relèvent des relations extérieures, situation de plus en plus fréquente dans le domaine des relations internationales.

106. Lors des débats de la Sixième Commission, on a fait remarquer que le paragraphe 3 de l'article 4 proposé par le Rapporteur spécial ne correspondait peut-être pas à la pratique des États. Seuls les chefs d'État ou de gouvernement, les ministres des affaires étrangères ou les hauts fonctionnaires expressément habilités à cet effet peuvent engager l'État par des actes unilatéraux. Cette règle internationale, qui est à présent bien établie, revêt une importance fondamentale. Le monde actuel se caractérisant par la multiplication des communications et des relations entre les institutions et des actes accomplis à l'extérieur par des agents de l'État, il importe de déterminer précisément qui peut engager l'État par une déclaration ou un acte unilatéral. La conclusion d'un traité, à savoir d'un instrument dont découlent des droits et des obligations, exige la présentation de pouvoirs signés par le ministre des affaires étrangères sauf s'il a été conclu par une personne appartenant à l'une des trois catégories susmentionnées. On peut aisément comprendre qu'un fonctionnaire, même au plus haut niveau, ne puisse pas créer, par un acte unilatéral, d'obligations internationales pour l'État qu'il représente. Quel que soit l'élément que l'on souhaite ajouter à cette règle de droit coutumier bien établie, il devra nécessairement être restrictif. La seule approche possible consiste à chercher à améliorer la formulation proposée par le Rapporteur spécial en tenant compte des réalités contemporaines[72].

107. La pratique montre que certaines personnes, autres que le chef de l'État, le chef de gouvernement et le ministre des affaires étrangères, agissent au nom de l'État au plan international et elles formulent assez fréquemment des déclarations dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de relations avec d'autres États.

108. La question qui se pose est de savoir si ces déclarations doivent être réglementées par le projet d'article ou s'il faudrait en traiter dans la disposition relative au champ d'application. Dans ce dernier cas, les déclarations de certaines personnes agissant au nom de l'État seraient exclues du champ du projet d'articles, ce qui n'irait pas dans le sens de l'objectif poursuivi, à savoir garantir la confiance et la sécurité juridiques internationales.

109. Il est indubitable qu'il s'agit là d'une question controversée. Faut-il imposer un critère restrictif dans ce sens ? En l'occurrence, il semblerait préférable de se réserver la possibilité de réglementer ces actes dans le projet d'articles.

110. Pour répondre à cette préoccupation, le projet d'article 3 proposé dans le présent rapport comprend un deuxième paragraphe qui, grâce à une interprétation large, permettrait à d'autres personnes que celles mentionnées au premier paragraphe d'agir au nom de l'État et de l'engager sur le plan international, s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances qu'elles sont habilitées à cette fin.

---

[68] Ibid., vol. I, déclaration de M. Kateka, 2596e session, par. 19, p. 222.

[69] Ibid., déclaration de M. Pellet, 2594e session, par. 9 et 10, p. 205 et 206.

[70] Ibid., 2595e session, déclaration de M. Hafner, par. 28, p. 217.

[71] Voir *supra* la note 2.

[72] A/CN.4/504 (voir *supra* la note 7), par. 149.

111. Comme il a été suggéré au sein de la Commission, même si la liste des personnes qui formulent des actes unilatéraux est, dans la pratique, plus longue que celle des personnes habilitées à conclure des traités, cet aspect pourrait être réglementé comme il convient au paragraphe 2 de l'article proposé ci-après.

112. Dans ce contexte, il convient également d'examiner la nécessité d'évoquer les pleins pouvoirs dans le projet, comme le fait la Convention de Vienne de 1969.

113. L'inclusion d'une disposition de cette nature ne semble pas indispensable. L'autorisation de la personne ou du fonctionnaire découle d'autres actes ou circonstances qui ne rendent pas obligatoire l'octroi des pleins pouvoirs, dans le sens de la Convention de Vienne de 1969. Un membre a fait observer à la Commission qu'il paraissait difficile d'évoquer les pleins pouvoirs dans le cas d'actes unilatéraux qui, de près ou de loin, ne permettent en aucune manière de s'y référer[73].

114. Finalement, il convient de signaler que certains membres de la Commission ont estimé, lors du débat sur le deuxième rapport du Rapporteur spécial, que le terme « habilitation »[74] convenait mieux que le terme « autorisation », et que celui de « personne » était plus approprié que celui de « représentant ». Ces termes ont, au paragraphe 2 du projet d'article, été retenus car ils sont effectivement plus satisfaisants.

B. – Nouveau projet d'article 3 : Personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État

115. Le Rapporteur spécial propose l'article ci-après :

« ***Article 3. – Personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État***

« 1. Le chef de l'État, le chef de gouvernement et le ministre des affaires étrangères sont réputés représenter l'État pour accomplir en son nom des actes unilatéraux.

« 2. Une personne est considérée comme habilitée par l'État pour accomplir en son nom un acte unilatéral s'il ressort de la pratique des États intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme habilitée pour agir en son nom à ces fins. »

[73] *Annuaire… 1999*, vol. I, 2594e session, déclaration de M. Pellet, par. 26, p. 209.

[74] Ibid., 2594e session, déclaration de M. Pambou-Tchivounda, par. 50, p. 211.

VII. QUESTION DE LA CONFIRMATION ULTÉRIEURE D'UN ACTE ACCOMPLI SANS AUTORISATION

A. – Observations du Rapporteur spécial

116. Dans le deuxième rapport sur le sujet considéré (1999)[75], était inclus un projet d'article 5 concernant la confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation.

117. L'inclusion éventuelle d'une disposition de cette nature amène à poser deux questions différentes. Il peut s'agir soit d'une personne non autorisée pour ce faire qui agit au nom de l'État, soit d'une personne autorisée agissant au nom de l'État, mais qui agit, ou bien dans un autre domaine que celui dans lequel elle est habilitée pour ce faire, ou bien outrepasse les limites du domaine de compétence autorisé. Dans les deux cas, l'État peut ne pas reconnaître l'acte ou ne pas se sentir lié par lui, ou bien il peut le confirmer ultérieurement.

118. Selon la Convention de Vienne de 1969 qui, en principe, paraît applicable, la confirmation de l'acte peut être aussi bien expresse qu'implicite. Dans le projet présenté à la cinquante et unième session, en 1999, a été apporté un changement que nous considérons applicable aux actes unilatéraux.

119. On a proposé à ce moment-là que la confirmation de l'acte, à la différence de ce qui avait été décidé à Vienne en 1969, doive être expressément exprimée, ce qui semblait plus conforme à la portée limitée qu'il convenait de donner à la définition des actes unilatéraux.

120. Si une personne non autorisée accomplit un acte unilatéral ou le formule en outrepassant l'autorité qui lui a été dévolue pour ce faire, l'État peut confirmer l'acte, mais dans le cas des actes unilatéraux, étant donné les caractéristiques particulières de ce type d'acte, il devra le confirmer expressément, encore qu'il soit admis que le consentement, de manière générale, puisse être confirmé par un comportement ou des actes conformes à l'acte unilatéral.

B. – Nouveau projet d'article 4 : Confirmation ultérieure de l'acte accompli sans autorisation

121. Le Rapporteur spécial propose, par conséquent, le projet d'article suivant :

« ***Article 4. – Confirmation ultérieure de l'acte accompli sans autorisation***

« Un acte unilatéral accompli par une personne qui n'est pas, au regard de l'article 3, autorisée à agir au nom de l'État, est sans effets juridiques, à moins qu'il ne soit ultérieurement confirmé expressément par cet État. »

[75] Voir *supra* la note 2.

VIII. SUPPRESSION DU PROJET D'ARTICLE 6 PRÉCÉDENT, CONCERNANT L'EXPRESSION DU CONSENTEMENT

A. – Y a-t-il lieu de supprimer le projet d'article ?

122. La Commission, à sa session de 1999 a débattu de l'intérêt de l'inclusion éventuelle d'une disposition relative à l'expression du consentement, disposition dont il était question dans le projet d'article 6 présenté dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial[76].

123. On a dit à ce propos qu'il était difficile de parler du consentement de l'État à être lié par un accord unilatéral, car c'était là un langage qui évoquait par trop celui du droit des traités[77], comme l'a également fait observer un représentant devant la Sixième Commission : en ce qui concerne les domaines dans lesquels les dispositions du droit des traités et celles relatives aux actes unilatéraux pouvaient différer, on a cité à titre d'exemple l'article 6 relatif à l'expression du consentement, dont le libellé était calqué sur la Convention de Vienne de 1969, et d'où il ne ressortait pas très clairement dans quelle intention était accompli l'acte unilatéral[78].

124. Divers membres de la Commission ont fait observer que cette disposition pourrait être supprimée, encore que certains aient souhaité la voir maintenue avec des commentaires distincts.

125. Si l'on considère qu'effectivement, les articles 3 et 4 couvrent l'expression du consentement, une disposition spéciale relative à la manifestation de la volonté ou à l'expression du consentement, ne serait pas nécessaire. On devrait alors en déduire que la volonté de l'État de s'engager juridiquement sur le plan international se manifeste au moment où l'acte est accompli, question qu'il conviendrait aussi de régler par une disposition spéciale, que l'on examinera dans la deuxième partie du présent projet.

B. – Le silence et les actes unilatéraux

126. En admettant qu'il soit possible de supprimer la disposition considérée, deux questions qui ont été soulevées en 1999 lors de la discussion sur ce sujet à la Commission, appellent quelques observations. Celle du silence, qui n'a pas été prise en considération au moment où a été élaboré le projet d'article 6 présenté dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial[79], et celle du lien consensuel qui se noue lorsque l'acte unilatéral produit des effets juridiques.

127. On notera, à cet égard, que, comme on l'a déjà dit dans le premier rapport du Rapporteur spécial[80], le silence ne constitue pas un acte juridique au sens strict du terme, encore qu'on ne puisse évidemment méconnaître les effets juridiques que peut avoir un tel comportement. Cette opinion était également celle d'un membre de la Commission qui considérait lui aussi que « le silence n'est pas à proprement parler un acte juridique, même s'il produit des effets juridiques. Il manque pour cela l'élément intentionnel »[81]. Ce même critère a également été invoqué par certains représentants devant la Sixième Commission[82].

128. Il importe aussi de se poser la question du silence par rapport à la réalisation d'un acte unilatéral, et de l'examiner matériellement parlant. C'est-à-dire qu'il faut se demander si l'on peut considérer qu'un État, en gardant le silence, accomplit effectivement un acte unilatéral.

129. Si l'on examine un par un les actes unilatéraux, on en déduira que dans le cas de la promesse, par exemple, il paraît impossible qu'un État puisse promettre ou offrir quelque chose en gardant le silence. Cette observation vaut également pour la déclaration de guerre, d'armistice ou de neutralité.

130. En revanche, dans les cas de renonciation, dénonciation ou reconnaissance, on peut penser que l'État, en gardant le silence, réalise un acte juridique. C'est le cas par exemple de la reconnaissance tacite par un État de la qualité de belligérant à un groupe armé dans le cadre d'un conflit. On peut faire la même observation à propos de la dénonciation, et, dans une moindre mesure, de la renonciation. Toutefois, indépendamment de ce qui précède, il faudrait d'autre part se demander si un tel comportement, qui produit évidemment un effet juridique, est ou non lié à un acte précédent, et s'il peut, en conséquence, être considéré comme un acte juridique relevant de l'étude des actes unilatéraux qui nous occupe présentement.

131. À notre avis, le silence ne peut être une manifestation de volonté indépendante car il s'agit d'un comportement adopté en réaction à un acte ou à une incitation préexistante, ce qui nous éloigne du concept d'acte unilatéral que nous examinons présentement dans le but d'élaborer les règles auxquelles ce type d'acte doit être soumis.

132. On a, d'autre part, fait valoir à la Commission qu'aucun acte unilatéral, en produisant ses effets, ne créait pour autant un lien bilatéral, question importante en rapport, comme nous le verrons plus loin, avec la modification, la révocation et la suspension des effets de l'acte unilatéral.

133. Il est certain, ce que l'on a déjà noté dans les rapports précédents, que si l'accomplissement de l'acte se fait unilatéralement, ses effets juridiques se situent dans une relation qui dépasse l'unilatéral, puisqu'il en découle une relation bilatérale, sans que cela signifie pour autant que l'on doive considérer que l'acte relève du domaine du droit conventionnel.

---

[76] Ibid.

[77] *Annuaire… 1999*, vol. I, 2594e séance, intervention de M. Pellet, par. 26, p. 209.

[78] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Sixième Commission*, 25e séance (A/C.6/54/SR.25), déclaration de l'Argentine, par. 64.

[79] Voir *supra* la note 2.

[80] Voir *supra* la note 1.

[81] *Annuaire… 1999*, vol. I, 2596e séance, déclaration de M. Rodríguez Cedeño, par. 41, p. 225.

[82] Voir l'intervention de la Suisse, recueillie in Caflisch, « La pratique suisse en matière de droit international public 1998 », p. 651.

IX. NULLITÉ DE L'ACTE UNILATÉRAL

A. – Observations du Rapporteur spécial

134. Dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial[83] était présenté un projet d'article 7, traitant de la nullité de l'acte unilatéral, qui a donné lieu à des observations aussi bien à la Commission qu'à la Sixième Commission. Certains ont fait observer alors qu'il n'était pas nécessaire de suivre d'aussi près la Convention de Vienne de 1969, tandis que d'autres estimaient, en revanche, qu'il convenait de s'aligner sur les règles établies par cette convention.

135. Il nous semble qu'en l'espèce, il convient de respecter le parallélisme avec la Convention de Vienne de 1969. Les causes de nullité d'un acte sont, en général, semblables à celles que l'on peut invoquer s'agissant d'un traité, comme l'a bien noté un représentant à la Sixième Commission : « Le projet d'article 7 traitant de la nullité des actes unilatéraux devait suivre plus étroitement la disposition correspondante de la Convention de Vienne. Étant donné que le consentement à être lié par un traité et le consentement à un engagement unilatéral étaient l'un et l'autre l'expression de la volonté de l'État, il semblait logique que les raisons invoquées pour invalider l'un ou l'autre soient les mêmes dans chaque cas. »[84]. Il ne fait pas de doute qu'un acte unilatéral est contestable, comme peut l'être un traité, si la déclaration exprimant la volonté de l'État est entachée de vice.

136. Par conséquent, le caractère particulier des actes unilatéraux et l'évolution des relations internationales et du droit international ouvrent la possibilité de prévoir un motif de nullité qui n'est pas prévu dans l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1969, lorsque, par exemple, un acte unilatéral est accompli en infraction d'une décision du Conseil de sécurité, question que nous aborderons plus loin.

137. Certains membres de la Commission ont fait observer, au moment où a été examiné le précédent projet d'article 7, qu'il était préférable, en tout cas, de séparer les motifs de nullité et de rédiger des articles distincts, suivant en cela le plan de la Convention de Vienne de 1969, question que nous n'abordons pas ici, estimant qu'il s'agit purement et simplement d'une question de rédaction.

138. Revenant sur chacun des motifs qui sont mentionnés dans le projet d'article, nous nous intéresserons, en premier lieu, au paragraphe 1, concernant l'erreur, à propos duquel on a fait observer à la Commission qu'une telle disposition ne pouvait s'appliquer de la même façon que dans le droit des traités. On a fait valoir que l'erreur de fait devait être plus facile à rectifier que l'erreur commise par un État au moment de l'adoption du texte d'un traité.

139. La question de l'erreur – comme on le sait – a été examinée en plusieurs occasions par les tribunaux internationaux, en particulier par la CPJI et par la CIJ, notamment dans l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental*, dans l'affaire du *Temple de Préah Vihéar* et dans l'affaire *Mavrommatis*[85].

140. La question qui se pose est de savoir si la cause de nullité fondée sur l'erreur, qui se réfère, par conséquent, à la substance et non à l'expression de l'accord, s'applique aux actes unilatéraux dans les mêmes conditions qu'en droit des traités. Si l'erreur unilatérale est possible dans la relation conventionnelle, il ne semble pas y avoir de raison de penser qu'il puisse en être autrement dans le contexte des actes unilatéraux.

141. Certes, un État peut fonder l'expression de sa volonté sur une erreur, ce qui constitue une cause de nullité justifiée, encore que l'erreur ne puisse être invoquée en certaines circonstances, comme l'a estimé la CIJ dans l'affaire du *Temple de Préah Vihéar*, lorsqu'elle a réfuté l'argumentation du Siam, excipant de la règle de droit établie qui veut qu'une partie ne puisse invoquer une erreur comme constituant un vice de consentement, si elle a elle-même contribué par son comportement à cette erreur ou si les circonstances étaient telles qu'elle devait être avertie de la possibilité d'une erreur[86].

142. Certains doutes ont été exprimés concernant le dol dont il était question au paragraphe 2 de l'article 7 précédent; cette disposition pouvant susciter des difficultés, « en empiétant sur l'art qu'avaient certains États de conduire leur politique étrangère et de persuader d'autres États de se rallier à cette politique »[87].

143. On a jugé utile de maintenir cette cause de nullité, appliquée dans le contexte du droit des traités, considérant que d'une manière générale il ne semblait pas que les États agissent dans l'intention précise d'amener, par un comportement frauduleux, d'autres États à prendre des engagements déterminés. Les politiques sont évidemment différentes, mais une affirmation de cette nature ne correspond pas à la réalité. La généralisation d'un tel comportement risquerait d'altérer les relations internationales, d'ébranler la confiance et de nuire à la transparence, toutes deux nécessaires aux relations entre les États.

144. Dans la pratique, il ne semble pas que l'on ait d'exemples d'un acte susceptible d'être annulé pour dol, à l'exception peut-être du Traité Webster-Ashburton, concernant la frontière nord-est entre les États-Unis et le Canada[88]. En l'espèce, « les États-Unis n'avaient pas révélé l'existence d'une carte, dans des circonstances dans lesquelles on pouvait difficilement soutenir qu'ils étaient juridiquement tenus de le faire; le Royaume-Uni n'avait

[83] Voir *supra* la note 2.

[84] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Sixième Commission*, intervention de la Pologne, 25e séance (A/C.6/54/SR.25), par. 120.

[85] Voir *Statut juridique du Groënland oriental* (voir *supra* la note 25), *C.P.J.I., série A/B, nº 53*, p. 22; *Temple de Préah Vihéar*, arrêt du 15 juin 1962 (voir *supra* la note 17), *C.I.J. Recueil 1962* et *C.P.J.I., série A, nº 11*.

[86] *C.I.J. Recueil 1962* (voir *supra* la note 17), p. 26.

[87] *Annuaire… 1999* (voir *supra* la note 12), par. 555, p. 144.

[88] Traité entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, Washington, 9 août 1842, *British and Foreign State Papers, 1841-1842*, vol. XXX, Londres, Ridgway, 1858, p. 360.

pas soutenu que cette omission constituait un dol »[89]. On a jugé néanmoins que cette cause de nullité devait être maintenue dans le projet d'article.

145. Au paragraphe 3 est visée la corruption de la personne qui a accompli l'acte unilatéral au nom de l'État. La corruption est une pratique regrettablement fréquente et internationale, même si elle est condamnée par l'ensemble de la communauté internationale qui s'est efforcée activement de la combattre par l'adoption d'instruments juridiques comme la Convention interaméricaine relative à la lutte contre la corruption.

146. L'inclusion d'un paragraphe faisant référence à la corruption comme facteur affectant la validité des actes unilatéraux semble rester nécessaire; ledit paragraphe est donc maintenu, avec quelques modifications de forme qui tiennent compte des observations et commentaires formulés.

147. Le paragraphe 4 de l'ancien article 7, qui évoque la contrainte exercée sur la personne qui formule l'acte unilatéral, reprend les termes mêmes de l'article 51 de la Convention de Vienne de 1969. On connaît la pratique en matière de contrainte exercée sur le représentant d'un État pendant les négociations portant sur la conclusion d'un traité.

148. Est de même maintenue la cause de nullité relative à la menace ou à l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies, ce qui est prévu par l'article 52 de la Convention de Vienne de 1969.

149. Comme on le sait, le recours à la force, qui était admis avant la Société des Nations, est proscrit par le droit international, essentiellement depuis le Pacte Briand-Kellogg, qui a inspiré la Charte des Nations Unies; le principe en a été par la suite confirmé par des résolutions et déclarations comme la Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux[90], le tout étant aujourd'hui corroboré par l'ensemble de la doctrine internationale.

150. Un acte unilatéral contraire à ces principes, qui correspondent de façon générale aux principes énoncés par la Charte des Nations Unies, et plus précisément à l'obligation prévue au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, que beaucoup considèrent comme une norme impérative du *jus cogens*, est nul *ab initio*.

151. Le paragraphe 6 de l'ancien article 7 évoquait la nullité dont est frappé un acte unilatéral en conflit avec une norme impérative de droit international, question que la Commission s'était posée en 1966 et qui a suscité un débat intéressant à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités de 1968 et 1969. Il est clair que des divergences de vues concernant l'existence de ce genre de normes persistent, comme en témoigne le fait que la Conférence a renoncé à les définir.

152. Un membre de la Commission a avancé, au cours de la session précédente, que ce genre de normes devrait bénéficier d'une application plus souple dans le cas des actes unilatéraux. La question qui se pose est de savoir comment et de quelle façon on pourrait assouplir ce type de dispositions. La formulation d'une règle relative à cette cause de nullité ne saurait être séparée du texte de Vienne, qui est l'aboutissement d'un intense processus de négociations, et ce même si, comme on l'a signalé plus haut, la Convention omet de définir les normes impératives. En essayant de les assouplir, on risquerait de rouvrir le débat sur une question de droit international qui reste controversée et dont il convient, pour le moment, de conserver la formulation en l'état.

153. Le paragraphe 7 de l'ancien article 7 se réfère à la nullité de l'acte unilatéral formulé en violation manifeste d'une norme d'importance fondamentale du droit interne de l'État qui l'a formulé. Cette cause serait étroitement liée à l'habilitation de la personne qui formule l'acte, question dont nous avons traité plus haut.

154. Un acte formulé par une personne non habilitée à le faire serait nul, à moins qu'il ne soit confirmé ultérieurement par l'État concerné.

155. La question de la nullité d'un acte unilatéral contraire à une résolution du Conseil de sécurité, notamment dans le contexte du Chapitre VII de la Charte, a également été soulevée lors de la dernière session de la Commission et le sujet a été repris par d'autres membres et par quelques représentants à la Sixième Commission.

156. Un membre de la Commission a ajouté aux causes de nullité le fait qu'un acte unilatéral contrevient à une décision du Conseil de sécurité, ce qui a semblé très pertinent. Il a fait valoir que l'article 7 devrait inclure les résolutions du Conseil parmi les facteurs susceptibles d'être invoqués pour frapper de nullité un acte unilatéral. Par exemple, si un État faisait une déclaration contraire à une résolution du Conseil de sécurité, notamment à une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte, invitant les Membres à ne pas reconnaître la qualité d'État à une entité particulière, il pourrait être soutenu que cet acte unilatéral n'est pas valide[91]; ce critère a été repris par un représentant à la Sixième Commission qui a fait valoir que les actes unilatéraux formulés en violation d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée en vertu du Chapitre VII devraient être considérés comme nuls[92].

157. Il a donc paru justifié d'introduire dans le projet d'article un motif de nullité ayant trait à l'incompatibilité entre un acte unilatéral et une résolution, ou plutôt une décision, du Conseil de sécurité; nous considérons en effet que le mot « décision » est plus approprié en raison de la signification qu'il a en droit, argument qui a été également avancé par un membre de la Commission lorsqu'il a évoqué, l'année dernière, au nombre des causes de nullité, le conflit éventuel entre un acte unilatéral et des décisions du

[89] *Annuaire... 1963*, vol. II, document A/CN.4/156 et Add.1 à 3, commentaire de l'article 7, par. 1, p. 49.

[90] Résolution 37/10 de l'Assemblée générale, en date du 15 novembre 1982, annexe.

[91] Voir *Annuaire... 1999*, vol. I, 2595e séance, déclaration de M. Dugard, par. 24, p. 217.

[92] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session*, *Sixième Commission*, intervention de la Pologne (A/C.6/54/SR.25), par. 122.

Conseil de sécurité. Il était clair qu'il désignait par là les décisions de cet organe ayant force obligatoire[93].

158. Au cours de la rédaction du nouveau paragraphe, il est paru opportun de préciser qu'il s'agit de décisions pour les distinguer des recommandations du Conseil de sécurité, et de ne pas mentionner expressément le Chapitre VII, puisque le Conseil peut aussi adopter des décisions en vertu du Chapitre VI.

159. L'Article 25 de la Charte confère en effet au Conseil de sécurité la faculté d'adopter des décisions, puisqu'il stipule que « les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil conformément à la présente Charte ». Le Conseil de sécurité peut adopter des résolutions à valeur de recommandation tant dans le cadre du Chapitre VI que dans le cadre du Chapitre VII, mais il peut également adopter des décisions dans ces deux cadres.

160. Dans le cas du Chapitre VI, le Conseil de sécurité peut, en principe, adopter des résolutions obligatoires qui sont, d'un point de vue juridique, des décisions, comme celles qui sont adoptées en vertu de l'Article 34 de la Charte relatif aux enquêtes[94]. Par ailleurs, le Conseil a la faculté d'adopter des décisions dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, comme celles qui sont adoptées en application des Articles 41 et 42[95], ce qui ressort clairement du texte même de ces articles.

161. Sans doute doit-il bien s'agir de décisions du Conseil de sécurité et non d'autres actes, comme par exemple les recommandations, qui ne sont pas juridiquement contraignantes. Ainsi, les résolutions adoptées par le Conseil en rapport avec l'Iraq, et en particulier les résolutions 660 (1990) et 661 (1990), comportent des sanctions générales et obligatoires en vertu du Chapitre VII, lequel terme de « sanctions », faut-il le préciser, n'est pas employé dans la Charte, qui lui préfère le mot « mesures ».

162. La sécurité collective telle qu'elle est envisagée dans la Charte est une question d'intérêt général. Elle prend appui sur deux groupes d'articles de la Charte qui méritent d'être rappelés, à savoir les Articles 2 (par. 3 et 4) et 51, d'une part, et 41 et 42, d'autre part, ces deux derniers articles faisant référence aux mesures collectives. Cette qualification manifeste l'importance attachée aux décisions du Conseil de sécurité relatives au maintien et au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales et justifie que les actes unilatéraux formulés par un État qui contreviennent à ces décisions soient entachés de nullité.

163. Enfin, la question de la nullité d'un acte unilatéral contraire à une norme du droit international général s'est posée lors de la dernière session de la Commission. Un membre a fait valoir que :

il ne pouvait tomber d'accord qu'un acte unilatéral ne peut pas déroger au droit coutumier. Un acte de cette nature ne peut produire d'effet juridique s'il n'est pas accepté par les États auxquels il s'adresse. C'est un problème d'effet juridique plutôt que de nullité, et les États peuvent déroger au droit coutumier s'ils en conviennent. Ce même membre ne voyait pas pourquoi l'État auteur d'une déclaration ne pourrait pas, en quelque sorte, faire une proposition à ses partenaires signataires d'un traité, et encore moins pourquoi il ne pourrait pas faire une déclaration unilatérale qui étendrait ou amplifierait les obligations lui incombant en vertu de la règle coutumière en question[96].

164. Un acte unilatéral non conforme à une norme du droit international peut être déclaré nul s'il n'est pas accepté par les États auxquels il s'adresse. L'acte unilatéral concernant l'étendue du plateau continental formulé par les États-Unis en 1945, connu sous le nom de « Déclaration Truman »[97], en fournit un exemple important qui mérite d'être examiné.

165. Cet acte marque en effet une étape importante dans l'élaboration du droit international de la mer, et, bien qu'il contrevienne à une norme coutumière existante, il a eu une influence déterminante sur la création d'une nouvelle norme, qui a été acceptée par les États et, par la suite, incorporée aux conventions sur le droit de la mer.

166. Il n'a pas été jugé opportun de faire d'une norme de ce genre une cause de nullité car, dans les faits, un acte contraire à une norme du droit international général n'est pas nul pour autant que les États intéressés ou concernés acceptent que cette norme, quoiqu'en porte-à-faux par rapport au droit international général en vigueur, soit incorporée dans l'élaboration d'une nouvelle norme de droit coutumier que les États ne rejettent ni ne contestent.

B. – Nouveau projet d'article 5 : Nullité de l'acte unilatéral

167. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant :

« Article 5. – Nullité de l'acte unilatéral

« Un État peut invoquer la nullité d'un acte unilatéral :

« *a*) Si l'acte a été formulé sur la base d'une erreur portant sur un fait ou une situation que cet État supposait exister au moment où l'acte a été formulé et qui constituait une base essentielle de son consentement à être lié par l'acte. Cette condition ne s'applique pas lorsque ledit État a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il devait être averti de la possibilité d'une erreur;

« *b*) S'il a été amené à formuler l'acte par la conduite frauduleuse d'un autre État;

[93] Voir *Annuaire... 1999*, vol. I, 2596e séance, déclaration de M. Rodríguez Cedeño, par. 39, p. 225.

[94] Di Qual, *Les effets des résolutions des Nations Unies*, p. 81 et suiv.

[95] Goodrich et Hambro, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, cité dans Di Qual, op. cit., p. 276.

[96] Voir *Annuaire... 1999*, vol. I, 2593e séance, déclaration de M. Pellet, par. 54, p. 201.

[97] La Déclaration Truman du 28 septembre 1945 définit la politique des États-Unis relativement aux ressources minérales du fond et du sous-sol du plateau continental adjacent à leurs côtes. Voir Whiteman, *Digest of International Law*, p. 756 et 757.

« *c*) Si l'acte a été formulé suite à la corruption par l'action réalisée directe ou indirecte d'un autre État, de la personne qui l'accomplit;

« *d*) Si, dans la formulation de l'acte, une contrainte a été exercée, par des actes ou des menaces, sur la personne qui l'accomplit;

« *e*) Si la formulation de l'acte a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international consacrés par la Charte des Nations Unies;

« *f*) Si l'acte unilatéral est, au moment de sa formulation, en conflit avec une norme impérative du droit international;

« *g*) Si l'acte unilatéral formulé contrevient à une décision du Conseil de sécurité;

« *h*) Si l'acte unilatéral formulé est contraire à une norme d'importance fondamentale du droit interne de l'État qui en est l'auteur. »