

# ACTES UNILATÉRAUX DES ÉTATS

[Point 8 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/500 et Add.1

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

[Original : espagnol/français]  
[14 avril et 10 mai 1999]

### TABLE DES MATIÈRES

		<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....		218
Ouvrages cités dans le présent rapport .....		218
	<i>Paragraphes</i>	
INTRODUCTION .....	1-17	218
<i>Chapitres</i>		
I. PORTÉE DU PROJET D'ARTICLES .....	18-37	220
A. Projet d'article :		
<i>Article premier. Portée du présent projet d'articles</i> .....	18	220
B. Commentaire.....	19-37	220
II. DÉFINITION DES ACTES JURIDIQUES (DÉCLARATIONS) UNILATÉRAUX DES ÉTATS.....	38-64	222
A. Projet d'article :		
<i>Article 2. Actes juridiques unilatéraux des États</i> .....	38	222
B. Commentaire.....	39-64	222
III. LA CAPACITÉ DE FORMULER DES ACTES JURIDIQUES UNILATÉRAUX.....	65-70	225
A. Projet d'article :		
<i>Article 3. La capacité de l'État</i> .....	65	225
B. Commentaire.....	66-70	225
IV. REPRÉSENTATION DE L'ÉTAT POUR L'ACCOMPLISSEMENT DES ACTES UNILATÉRAUX.....	71-99	225
A. Projet d'article :		
<i>Article 4. Représentants de l'État pour l'accomplissement des actes unilatéraux</i> .....	71	225
B. Commentaire.....	72-99	226
V. CONFIRMATION ULTÉRIEURE DE L'ACTE ACCOMPLI SANS AUTORISATION .....	100-108	228
A. Projet d'article :		
<i>Article 5. Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation</i> .....	100	228
B. Commentaire.....	101-108	228
VI. VALIDITÉ DE L'ACTE JURIDIQUE UNILATÉRAL : EXPRESSION DU CONSENTEMENT ET CAUSES DE NULLITÉ .....	109-141	229
A. Projets d'article :		
<i>Article 6. Expression du consentement</i> .....	109	229
<i>Article 7. Nullité de l'acte unilatéral</i> .....	109	229
B. Commentaire.....	110-141	230
VII. COMMENTAIRE SUR LES RÉSERVES ET LES CONDITIONS APPLICABLES À L'ACTE UNILATÉRAL, ET SUR L'INEXISTENCE DE L'ACTE UNILATÉRAL .....	142-146	232
VIII. TRAVAUX FUTURS DU RAPPEUR SPÉCIAL .....	147-150	233

## Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

	<i>Sources</i>
Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (New York, 9 décembre 1948)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 78, n° 1021, p. 277.
Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (Vienne, 18 avril 1961)	Ibid., vol. 500, n° 7310, p. 95.
Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (Londres, Moscou et Washington, 1 <sup>er</sup> juillet 1968)	Ibid., vol. 729, n° 10485, p. 161.
Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969) [ci-après dénommée Convention de Vienne de 1969]	Ibid., vol. 1155, n° 18232, p. 331.

## Ouvrages cités dans le présent rapport

ARBUET VIGNALI, Heber, Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA et Roberto PUCEIRO RIPOLL <i>Derecho internacional público</i> , vol. I, 1 <sup>re</sup> éd., Montevideo, Fundación de la Cultura Universitaria, 1993. 347 p.	REUTER, Paul « Principes de droit international public », <i>Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1961-II</i> , vol. 103, Leyde, Sijthoff, 1962, p. 425 à 656.
BASDEVANT, Jules <i>Dictionnaire de la terminologie du droit international public</i> , Paris, Sirey, 1960. 755 p. (Publié sous le patronage de l'Union académique internationale.)	ROUSSEAU, Charles <i>Droit international public</i> , vol. I, <i>Introduction et sources</i> , Paris, Pedone, 1970.
CAHIER, Philippe « Le comportement des États comme source de droits et d'obligations », <i>Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim</i> , Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1968, p. 237 à 265.	SCELLE, Georges <i>Précis de droit des gens : principes et systématique</i> , tome II, Paris, Sirey, 1934, 558 p.
JACQUÉ, Jean-Paul <i>Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public</i> , Paris, LGDJ, 1972.	SICAULT, Jean-Didier « Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public », <i>Revue générale de droit international public</i> , vol. 83, Paris, 1979, p. 633 à 688.
NGUYEN QUOC, Dinh, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, <i>Droit international public</i> , 6 <sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1999. 1455 p.	SKUBISZEWSKI, Krzysztof « Les actes unilatéraux des États », in Mohammed Bedjaoui (éd.), <i>Droit international : bilan et perspectives</i> , vol. I, Paris, Pedone, 1991, p. 231 à 251.
PODESTÁ COSTA, L. A. et José María RUDA <i>Derecho internacional público</i> , vol. 2, 1 <sup>re</sup> éd. rév., Buenos Aires, TEA, 1985.	

## Introduction

1. La Commission a examiné le sujet des actes juridiques unilatéraux des États à sa cinquantième session. Elle avait alors été saisie du premier rapport du Rapporteur spécial<sup>1</sup>, dans lequel ce dernier exposait les éléments constitutifs des actes juridiques unilatéraux produisant des effets sur le plan international, après avoir distingué les actes exclus du champ de l'étude de ceux qui pouvaient être considérés comme autonomes ou indépendants, et par lesquels il était possible d'élaborer des règles précises.

2. Après avoir examiné le premier rapport du Rapporteur spécial, le rapport de son Groupe de travail<sup>2</sup> et les observations que les États ont formulées à la Sixième Commission

de l'Assemblée générale pendant la cinquante-quatrième session (1998)<sup>3</sup>, la Commission a décidé de demander au Rapporteur spécial de lui présenter, lorsqu'il établirait son deuxième rapport, des projets d'article sur la définition (termes employés) des actes unilatéraux et le champ d'application du projet et d'analyser les conditions de validité des actes (déclarations) unilatéraux des États, y compris la question des organes habilités à engager unilatéralement l'État sur le plan international et celle des éventuels motifs d'invalidité de l'expression de la volonté de l'État<sup>4</sup>.

3. Avant de présenter les textes en question et les commentaires y relatifs, il convient d'aborder les questions que les gouvernements ont soulevées lorsqu'ils ont examiné le

<sup>1</sup> *Annuaire... 1998*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/486, p. 327.

<sup>2</sup> « Les actes unilatéraux des États : rapport du Groupe de travail » (A/CN.4/L.558); voir aussi *Annuaire... 1998*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 192 à 200, p. 61.

<sup>3</sup> Résumé thématique des débats qui se sont déroulés à la Sixième Commission de l'Assemblée générale pendant sa cinquante-troisième session, A/CN.4/496, sect. C.

<sup>4</sup> *Annuaire... 1998*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 200, p. 59.

rapport de la Commission à la Sixième Commission, à savoir : la relation entre les actes unilatéraux qui font l'objet de l'étude et la responsabilité internationale des États; les actes unilatéraux et l'estoppel; et les actes unilatéraux relatifs aux organisations internationales, notamment ceux qui émanent d'un État et s'adressent à ces organisations.

4. Dans le premier rapport, il avait été décidé d'exclure du champ de l'étude les actes relatifs à la responsabilité internationale des États, malgré l'intérêt qu'ils présentaient. Le rapport indiquait en effet qu'il convenait également « d'exclure de la présente introduction les actes contraires au droit international et ceux qui, bien que s'y conformant, peuvent engager la responsabilité internationale de l'État, sujet que la Commission examine séparément »<sup>5</sup>. Certaines délégations ont d'ailleurs appuyé ce choix pour le même motif.

5. D'autres délégations ont estimé, au contraire, qu'il ne fallait pas exclure du champ de l'étude les actes engageant la responsabilité internationale des États. Ainsi, le représentant de la France n'était pas d'accord avec la proposition du Rapporteur spécial, estimant que « la question de savoir si un acte unilatéral peut engager la responsabilité de l'État, et dans quelle mesure, est d'un grand intérêt et entre logiquement dans le champ d'étude de la Commission »<sup>6</sup>.

6. Il ne fait aucun doute qu'il existe un lien entre les actes unilatéraux qui engagent la responsabilité internationale des États et les actes unilatéraux à l'examen, mais il est impossible de distinguer nettement les deux notions a priori. L'idée de ne pas se référer expressément à la responsabilité répond plutôt à un choix méthodologique motivé par le fait que la Commission étudie le sujet de la responsabilité sur la base du rapport du rapporteur spécial désigné à cet effet, qui porte sur les faits internationalement illicites qui engagent la responsabilité des États sur le plan international.

7. La question est de savoir si un acte unilatéral par lequel un État engage sa responsabilité internationale est un acte strictement unilatéral et tombe, par conséquent, dans le champ de l'étude ou si, au contraire, il relève du domaine des relations conventionnelles.

8. Il est vrai que, d'un point de vue formel, les actes de l'État qui engendrent sa responsabilité internationale sont des actes juridiques unilatéraux, qu'ils aient un caractère individuel ou collectif. Mais la Commission s'intéresse maintenant aux actes juridiques qui ne sont pas unilatéraux uniquement d'un point de vue formel, mais autonomes ou strictement unilatéraux, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas liés à une norme préexistante, que celle-ci soit d'origine conventionnelle ou coutumière. Or, il semble que les actes liés à la responsabilité internationale ne soient pas autonomes par définition.

9. Il paraît difficile en effet de concevoir un acte qui, tout en engendrant la responsabilité internationale de l'État, ne correspond pas à la violation d'une norme préexistante, à savoir la norme primaire à laquelle l'acte en question a porté atteinte.

10. Quoi qu'il en soit, la question du lien entre le fait internationalement illicite et l'acte unilatéral est complexe et ne devrait pas être débattue tant que l'examen de la responsabilité internationale des États ne sera pas plus avancé. Somme toute, on a affaire à deux régimes différents : celui de la responsabilité internationale des États et celui des actes unilatéraux autonomes.

11. Une autre question à laquelle s'est intéressée la Sixième Commission en 1998 avait trait à l'estoppel. Certaines délégations ont réaffirmé que les actes relatifs à l'estoppel devaient faire partie de l'étude.

12. Le premier rapport indiquait : « il existe donc une différence nette entre les déclarations qui peuvent motiver l'estoppel au cours d'une instance et les déclarations purement unilatérales »<sup>7</sup>.

13. Il est clair qu'il existe un lien entre les actes unilatéraux au sens strict et le cas de figure, essentiellement procédural, de l'estoppel. Comme il est indiqué dans le rapport précédent, le caractère obligatoire des déclarations premières d'un État qui l'obligent à se tenir à une conduite déterminée ne se fonde pas, comme dans le cas de la promesse, sur la déclaration d'intention de l'État qui la formule, mais sur des actes secondaires d'un État tiers et sur les conséquences préjudiciables que produirait un changement d'attitude de l'État qui a fait naître une expectation dans un autre État<sup>8</sup>. Il existe donc une nette différence entre les déclarations qui peuvent motiver l'estoppel au cours d'une instance et les déclarations purement unilatérales, qui ont des caractéristiques très particulières.

14. Il convient de souligner que l'acte juridique unilatéral est formulé par l'État dans l'intention expresse de créer de nouveaux rapports de droit, en particulier des obligations pour l'État, qui sont autonomes puisqu'elles produisent des effets indépendamment de l'acceptation par l'État destinataire ou de toute attitude ou comportement ultérieurs qui pourraient laisser croire à une telle acceptation. Dans le cas de l'estoppel, comme l'établit la doctrine, il n'y a pas création de droits et d'obligations mais impossibilité, dans le cadre d'une procédure donnée, de se prévaloir de droits et d'obligations déjà existants<sup>9</sup>.

15. La troisième question qui a été soulevée lors du débat concerne les actes des organisations internationales, qu'il convient d'examiner sous deux aspects : la formulation et les effets juridiques sur d'autres sujets de droit international.

16. L'étude entreprise par la Commission porte sur les actes juridiques unilatéraux des États qui ont des effets sur le plan international; elle ne concerne donc que les actes émanant d'États. De nombreuses délégations qui ont participé aux débats de la Sixième Commission en 1998 ont estimé que les actes des organisations internationales devaient être exclus du champ d'étude, tout en précisant que ces actes pouvaient constituer des actes juridiques unilatéraux au sens strict. On a fait observer que ces actes étaient très particuliers et qu'il fallait donc leur appliquer

<sup>5</sup> Ibid., vol. II (1<sup>re</sup> partie) [voir *supra* note 1], par. 47.

<sup>6</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Sixième Commission, 16<sup>e</sup> séance, par. 53.

<sup>7</sup> *Annuaire...* 1998 (voir *supra* note 1), par. 131, p. 342.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Cahier, « Le comportement des États comme source de droits et d'obligations ».

des règles spéciales, ce qui les excluait du mandat de la Commission<sup>10</sup>. Il convient de préciser, cependant, qu'on se réfère ici aux actes émanant des organisations internationales et non à ceux qui leur sont adressés, question qui sera étudiée plus longuement dans le cadre de l'examen des effets des actes unilatéraux des États.

17. Compte tenu des débats que la Commission et la Sixième Commission ont consacrés à la question, le deuxième rapport présente divers projets d'article, assortis de commentaires, en particulier sur :

<sup>10</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Sixième Commission*, interventions de l'Italie (18<sup>e</sup> séance, par. 31); de Bahreïn (21<sup>e</sup> séance, par. 14); de la Suisse (17<sup>e</sup> séance, par. 38); de l'Allemagne (18<sup>e</sup> séance, par. 21); et des États-Unis d'Amérique (14<sup>e</sup> séance, par. 48).

- a) La portée du projet d'articles;
- b) La définition des actes juridiques (déclarations) unilatéraux des États;
- c) La capacité de formuler des actes unilatéraux;
- d) Les représentants de l'État habilités à engager l'État par la formulation d'actes unilatéraux;
- e) La confirmation après coup d'un acte formulé sans autorisation;
- f) L'expression du consentement;
- g) La formulation de réserves et les actes unilatéraux conditionnels.

## CHAPITRE PREMIER

### Portée du projet d'articles

#### A. – Projet d'article

18. Le Rapporteur spécial propose le libellé suivant :

*Article premier. – Portée du présent projet d'articles*

**Le présent projet d'articles s'applique aux actes juridiques unilatéraux des États qui produisent des effets sur le plan international.**

#### B. – Commentaire

19. L'article premier du projet devrait s'inspirer de l'article premier de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qui précise que la Convention ne s'applique qu'aux traités entre États, à l'exclusion, d'une part, des accords qui ne sont pas des traités et, d'autre part, des traités auxquels participent d'autres sujets de droit international, notamment des organisations internationales.

20. Il convient de préciser dès l'article premier que le projet d'articles s'applique aux actes (déclarations) juridiques unilatéraux des États, ce qui exclut les autres sujets de droit international, y compris les organisations internationales.

21. Il faudra définir, à l'article 2, ce qu'on entend par « acte unilatéral d'un État » en s'inspirant là aussi de la Convention de Vienne de 1969, qui définit les expressions employées à l'article 2.

22. Le projet d'articles s'appliquera aux actes unilatéraux qui sont le fait d'États, à titre individuel ou collectif, et qui ont des effets juridiques sur le plan international, par opposition aux actes politiques et aux actes qui, bien qu'unilatéraux et juridiques, n'ont pas d'effet sur le plan international.

23. Comme il ressort du premier rapport et du débat que la Commission a consacré à ce sujet, il n'est pas toujours facile de distinguer les actes politiques des actes juridiques. La pratique des États est abondante mais n'a pas fait l'objet d'une étude systématique, ce qui ne manque pas de soulever certaines difficultés<sup>11</sup>. Pour que

<sup>11</sup> La pratique des États est très importante en ce qui concerne la formulation des actes ou déclarations unilatéraux, dont la définition est encore sujette à interprétation, comme l'est celle des déclarations unilatérales formulées par les États dotés d'armes nucléaires pour donner certaines garanties de sécurité aux États qui n'en sont pas dotés.

De tels arrangements, dont le contenu est extrêmement varié et qui sont, le plus souvent, assujettis à des conditions, constituent-ils des déclarations ou actes juridiques unilatéraux au sens où l'entend la Commission ou s'agit-il de simples déclarations politiques ou actes qui engagent leurs auteurs à ce niveau ?

Certaines de ces déclarations ont été faites publiquement en dehors du contexte des organismes internationaux, d'autres l'ont été dans le cadre de la Conférence du désarmement. Dans la première catégorie, on citera les déclarations que la Chine (A/50/155-S/1995/265, annexe), le Ministre des relations extérieures de la Fédération de Russie (A/50/151-S/1995/261, annexes I et II) et le Secrétaire d'État des États-Unis (A/50/153-S/1995/263, annexe) ont faites en même temps le 5 avril 1995; dans la seconde catégorie, on citera les déclarations faites par la France (A/50/154-S/1995/264, annexe) et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (A/50/152-S/1995/262, annexe) à la Conférence du désarmement, le 6 avril 1995, par lesquelles ces deux gouvernements se sont engagés à ne pas utiliser l'arme nucléaire contre les pays non dotés de l'arme nucléaire qui étaient parties au Traité de non-prolifération, sous réserve d'une série de conditions qui limitaient la portée de leur déclaration.

Reprenant les termes d'une déclaration du Président des États-Unis, le représentant des États-Unis a déclaré à la Conférence du désarmement : « Les États-Unis réaffirment qu'ils n'utiliseront pas d'armes nucléaires contre des États qui n'en sont pas dotés et qui sont parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, sauf dans le cas d'une invasion des États-Unis ou de toute autre attaque contre le pays, ses territoires, ses forces armées et autres troupes, contre ses alliés ou un État à l'égard duquel les États-Unis ont pris des engagements en matière de sécurité, que mènerait ou soutiendrait l'un de ces États non dotés d'armes nucléaires en étant associé ou allié à un État doté d'armes nucléaires » (A/50/153-S/1995/263, annexe).

Alors que les pays dotés des armes nucléaires considèrent de telles déclarations comme fermes, crédibles et fiables, les pays non alignés qui

le juge international puisse déterminer à quel type d'acte il a affaire, il est fondamental de déterminer l'intention de l'État qui en est l'auteur.

24. La jurisprudence fait clairement le départ entre les actes juridiques et les actes politiques. Ainsi la CIJ a conclu, dans ses arrêts bien connus relatifs aux *Essais nucléaires*<sup>12</sup>, que les déclarations unilatérales formulées par les représentants de la France étaient des actes unilatéraux de caractère juridique. En revanche, dans l'affaire du différend territorial entre le Burkina Faso et le Mali, elle a conclu que la déclaration formulée par le Président du Mali le 11 avril 1985 n'était pas un acte juridique<sup>13</sup>.

25. Dans l'affaire des *Essais nucléaires*, la CIJ a jugé que les déclarations revêtant la forme d'actes unilatéraux et concernant des situations de droit ou de fait peuvent avoir pour effet de créer des obligations juridiques. Quand l'État auteur de la déclaration entend être lié conformément à ses termes, cette intention confère à sa prise de position le caractère d'un engagement juridique<sup>14</sup>.

26. Dans l'affaire du différend territorial entre le Burkina Faso et le Mali, la CIJ a conclu que de telles déclarations pouvaient certes avoir pour effet de créer des obligations juridiques à la charge de l'État au nom duquel elles ont été faites, mais seulement quand l'État auteur de la déclaration entendait être lié conformément à ses termes<sup>15</sup>.

27. Par ailleurs, il convient de préciser que les déclarations formulées par les États peuvent être adressées à d'autres sujets de droit international, dont les organisations internationales. Comme on l'a dit plus haut, il convient

---

constituent le Groupe des 21 à la Conférence du désarmement considèrent que de tels actes ou déclarations n'engagent pas les pays qui les formulent et n'ont donc pas de caractère juridique. À cet égard, le représentant de l'Indonésie a fait observer, au nom du Groupe des pays non alignés, le 11 avril 1995 à New York (cf. S/PV.3514, p. 16 à 18), que de tels actes ne « satisfont pas aux exigences que les pays non alignés exigent depuis longtemps »; à la même séance, le représentant de la République islamique d'Iran a indiqué (ibid., p. 6 et 7) que « ces garanties devaient revêtir la forme d'un instrument international négocié et juridiquement contraignant ». Cette position est toujours défendue par le Groupe des 21 à la Conférence du désarmement.

La question est de savoir si de telles déclarations engagent ou non juridiquement les États qui les formulent, malgré les réserves et les conditions qui en limitent la portée ou si, au contraire, il s'agit de simples prises de position politique qui engagent uniquement la responsabilité politique internationale des États en cas de non-respect.

Il convient de souligner qu'étant donné les conditions dont ils sont généralement assortis il importe de distinguer la valeur juridique de ces actes de leurs effets, question qui n'a malheureusement pas été abordée, et encore moins définie, dans le cadre de la Conférence du désarmement.

Ces déclarations publiques, qui ont un objet précis, s'adressent aux États non dotés de l'arme nucléaire et font naître chez leurs destinataires des attentes susceptibles d'influer sur le comportement de ces derniers, pourraient être considérées comme des actes engageant juridiquement les États qui en sont les auteurs. Le caractère ambigu de ces déclarations est précisément l'un des aspects qu'il faudra examiner minutieusement, et qui justifie d'autant plus que l'on arrête des règles précises en la matière.

<sup>12</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 253; et ibid. (*Nouvelle-Zélande c. France*), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 457.

<sup>13</sup> *Différend frontalier*, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 554.

<sup>14</sup> C.I.J. Recueil 1974, par. 43, p. 267; et ibid., par. 46, p. 472 (voir *supra* note 12).

<sup>15</sup> C.I.J. Recueil 1986, par. 39, p. 573 (voir *supra* note 13).

de distinguer entre l'élaboration de la déclaration, qui incombe à l'État, et les effets de la déclaration, à savoir la relation juridique qu'elle fait naître vis-à-vis des autres sujets du droit international, y compris non étatiques.

28. L'acte juridique unilatéral émanant d'un État peut s'adresser à un autre État, à plusieurs États, à la communauté internationale dans son ensemble, ou à un autre sujet de droit international. Il ne fait aucun doute que la relation juridique entre l'État auteur et le destinataire peut exclure les autres sujets de droit international, en particulier les organisations internationales.

29. Plusieurs représentants ont indiqué à la Sixième Commission en 1998 qu'ils ne voyaient pas de raison d'exclure de l'étude les actes qui s'adressent à d'autres sujets de droit international, d'autant que dans la pratique ces actes peuvent s'adresser tant aux États qu'aux organisations internationales<sup>16</sup>.

30. Si l'on décidait d'inclure, à ce stade, le cas des organisations internationales dans le cadre de l'étude entreprise par la Commission, l'examen porterait forcément sur les déclarations qui leur sont adressées, ce qui serait prématuré puisque l'on en est encore à examiner la formulation des déclarations.

31. Comme on l'a constaté lors de l'élaboration de la Convention de Vienne de 1969, les actes des organisations internationales sont complexes et le fait qu'ils aient été exclus du champ d'application de la présente Convention n'implique pas qu'ils n'existent pas, ni qu'ils ne sont pas importants au regard de la pratique internationale, ni même qu'ils n'ont pas d'effet juridique.

32. L'examen des actes juridiques émanant des organisations internationales dans le contexte de l'étude portant sur les actes juridiques unilatéraux s'avérerait complexe puisqu'il devrait englober non seulement les actes émanant de leurs organes, ce qui obligerait à examiner les compétences et les règlements intérieurs de ces derniers, mais également, ce qui n'est pas moins complexe, les actes du fonctionnaire chargé de représenter l'organisation dans ses relations internationales, lesquels, unilatéraux par la forme, peuvent être autonomes et créer des obligations autonomes dans les relations de l'organisation avec les États, d'autres organisations ou la communauté internationale dans son ensemble.

33. S'il est vrai que les organisations internationales, représentées par leur plus haut fonctionnaire, peuvent, dans la plupart des cas, conclure des traités avec un ou plusieurs États ou avec d'autres organisations internationales, il n'est pas moins vrai que les organisations, représentées par les fonctionnaires en question, peuvent formuler, conformément à leur règlement intérieur, des déclarations unilatérales de caractère juridique qui pourraient avoir un rapport avec la catégorie d'actes qu'étudie la Commission.

34. S'agissant des actes émanant des organisations internationales, une autre question qu'il faudra examiner

---

<sup>16</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Sixième Commission*, interventions de l'Italie (18<sup>e</sup> séance, par. 31); de la Suisse (17<sup>e</sup> séance, par. 40) et du Portugal (20<sup>e</sup> séance, par. 31).

le moment venu a trait aux difficultés qui se posent du fait qu'il n'existe pas de régime juridique commun aux organisations internationales. En effet, il n'existe pas de droit constitutionnel des organisations internationales, bien qu'il existe certains principes communs et que l'on puisse parler du droit des Nations Unies ou de toute autre organisation internationale. Il faut également reconnaître qu'il existe des régimes particuliers communs, du moins dans le système des Nations Unies, qui ont leur importance dans la pratique, comme c'est le cas des régimes relatifs à la fonction publique internationale ou aux pensions des fonctionnaires des Nations Unies.

35. La diversité des règles, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement et les compétences des organes et des règles applicables à l'adoption des textes (résolutions, recommandations et décisions) complique encore la question. Il existe des incertitudes terminologiques et des ambiguïtés sur le plan des concepts et de la nature des actes qui rendent de tels actes difficiles à appréhender, à identifier et à systématiser<sup>17</sup>.

Les raisonnements conduits, à propos des actes étatiques, en s'appuyant sur le principe de la souveraineté, ne peuvent être purement et simplement transposés aux actes des organisations internationales : il faut

<sup>17</sup> Arbué Vignali, Jiménez de Aréchaga et Puceiro Ripoll, *Derecho internacional público*, p. 276.

prendre en compte la compétence limitée des organisations et le fait que ces actes atteignent les États tantôt en tant que membres de l'organisation (« actes auto-normateurs »), tantôt en tant que sujets autonomes (« actes hétéro-normateurs »); l'opposabilité des actes unilatéraux des organisations dépend d'un jeu d'éléments plus complexes que celle des actes unilatéraux étatiques<sup>18</sup>.

36. Cela ne signifie pas, cependant, que l'on devrait exclure les actes juridiques formulés par un État dans le cadre de conférences internationales, comme cela pourrait être le cas des déclarations unilatérales sur les garanties négatives de sécurité que certains États ont formulées par écrit lors de la Conférence du désarmement<sup>19</sup>.

37. Quoiqu'il en soit, comme l'ont indiqué certaines délégations à la Sixième Commission en 1998, la Commission ne devrait pas écarter définitivement la possibilité d'examiner ces actes, même si elle se contente pour l'instant d'examiner les actes juridiques unilatéraux des États.

<sup>18</sup> Nguyen Quoc, Daillier et Pellet, *Droit international public*, p. 356.

<sup>19</sup> Voir *supra* note 11.

## CHAPITRE II

### La définition des actes juridiques (déclarations) unilatéraux des États

#### A. – Projet d'article

38. Le Rapporteur spécial propose le libellé suivant :

#### *Article 2. – Actes juridiques unilatéraux des États*

**Au sens du présent projet d'articles, l'expression « acte juridique (déclaration) unilatéral » s'entend de la manifestation autonome et non équivoque d'une volonté formulée publiquement par un ou plusieurs États à l'adresse d'un ou de plusieurs États, de la communauté internationale en général ou d'une organisation internationale, dans l'intention de créer des obligations juridiques sur le plan international.**

#### B. – Commentaire

39. La Convention de Vienne de 1969 comprend un article relatif aux expressions employées dans la Convention qui ne sont pas des définitions, parmi lesquelles le terme « traité ».

40. Il convient de préciser clairement, dans une disposition à part, ce que l'on entend par « acte unilatéral de l'État », expression qui sera utilisée tout au long du projet d'articles.

41. Qu'il soit ou non nécessaire de préciser le sens d'autres termes dans un article spécialement consacré à cet effet, comme l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969, le projet d'articles sur des actes unilatéraux devra contenir une disposition dans laquelle le sens de l'expression « acte unilatéral » est précisé, sans que cela constitue nécessairement une définition au sens strict, comme ne l'est d'ailleurs pas l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de 1969, qui a trait au terme « traité ».

42. Dans le premier rapport<sup>20</sup>, on s'est efforcé de distinguer les actes formels des actes matériels, pour parvenir à la conclusion que les déclarations étaient les actes juridiques formels qui se prêtaient le mieux à l'élaboration de règles spécifiques. On y indiquait en effet que les déclarations formelles, quels que soient leur contenu et leur portée, étaient la forme la plus courante d'acte unilatéral : tout comme le traité était l'instrument le plus couramment utilisé par les États pour s'engager sur le plan international, dans le contexte du droit international conventionnel, la déclaration était l'instrument le plus couramment utilisé par les États pour créer des obligations internationales, dans le contexte du droit des actes unilatéraux. Plusieurs représentants à la Sixième Commission en 1998 se sont ralliés à cette opinion<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Voir *supra* note 1.

<sup>21</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Sixième Commission*, interventions de Bahreïn (21<sup>e</sup> séance,

43. Cependant, tous les représentants ne partageaient pas cet avis. Certains estimaient que le fait de remplacer le terme « acte unilatéral » par celui de « déclaration unilatérale » risquait d'exclure du projet d'articles certains actes bien précis. Ainsi, le représentant de la Suisse à la Sixième Commission a fait observer 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. Le terme « déclaration » lui paraissait indûment restrictif, raison pour laquelle il lui préférait le terme « acte »<sup>22</sup>. Selon le représentant de la France, il importait de ne pas enfermer le sujet dans des limites trop larges ou trop étroites et d'insister au contraire sur les critères qui doivent déterminer le caractère unilatéral d'un acte juridique<sup>23</sup>.

44. De l'avis du Rapporteur spécial, la définition de l'acte unilatéral devrait être axée sur l'acte formel, à savoir la déclaration, par opposition à l'acte matériel que cette déclaration peut contenir. Il s'agit donc de distinguer l'*instrumentum* du *negotium*. La nature du *negotium* pouvant être très variée, il serait difficile d'établir des règles communes applicables à tous les types de *negotium*.

45. Cependant, vu les différences d'opinion qui persistent quant à l'idée de considérer l'acte formel comme générique, nous utiliserons le terme « acte juridique unilatéral » comme synonyme de l'expression « déclaration unilatérale ». Une telle assimilation, qui ne correspond pas entièrement à la réalité mais répond à des considérations d'ordre pratique, pourrait être abandonnée une fois que l'on aura déterminé s'il existe des actes formels autres que la déclaration et si les règles s'appliquant à la déclaration pourraient s'appliquer à tous les actes en question.

46. L'acte juridique (déclaration) unilatéral autonome ou purement unilatéral a été défini dans le premier rapport comme étant « une manifestation autonome de volonté, claire et non équivoque, formulée explicitement et publiquement par un État, en vue de créer une relation juridique, notamment des obligations internationales à sa charge, par rapport à un État tiers qui n'a pas participé à l'élaboration de la déclaration, sans qu'il soit nécessaire que ce dernier l'accepte expressément ni que cela signifie qu'il l'accepte par un comportement ultérieur »<sup>24</sup>.

47. La proposition de définir l'acte unilatéral comme étant une expression autonome (non équivoque) de la volonté d'un État qui produit des effets juridiques internationaux a été bien accueillie par la Sixième Commission<sup>25</sup>. On s'est également référé au caractère autonome de l'acte unilatéral, au sens que de tels actes peuvent produire des effets juridiques conformes au droit international sans appeler l'acceptation ou quelque autre réaction de la part de l'État, des États ou des autres sujets du droit interna-

tional auxquels ils s'adressent<sup>26</sup>. Le Rapporteur spécial considère que ces observations sont très importantes pour l'élaboration d'une définition des actes unilatéraux.

48. Afin d'étayer la proposition de libellé de cet article, le Rapporteur spécial pense qu'il serait utile de se référer, quoique brièvement, aux éléments constitutifs de l'acte juridique unilatéral.

49. Dans le premier rapport, on a insisté sur le fait que la manifestation de volonté devait être publique et non équivoque. L'intention de l'État auteur est fondamentale pour déterminer la nature de l'acte et la portée de l'engagement qu'il entend créer. Cette position coïncide avec celle que la CIJ a adoptée dans divers arrêts<sup>27</sup> ainsi qu'avec la doctrine internationale dominante.

50. Il est donc essentiel que l'État formule l'acte (déclaration) dans les formes, c'est-à-dire publiquement et de façon non équivoque. Les termes « non équivoque » et « publiquement » traduisent la nécessité de ne considérer comme actes unilatéraux que ceux que les États formulent avec l'intention de créer des obligations juridiques et d'éviter que d'autres types d'acte puissent être attribués à l'État. Leur utilisation répond aussi à l'approche restrictive qui est de mise lorsqu'il s'agit de formuler et d'interpréter les actes juridiques de l'État. La CIJ a d'ailleurs indiqué, à propos de l'interprétation, que « lorsque des États font des déclarations qui limitent leur liberté d'action future, une interprétation restrictive s'impose »<sup>28</sup>.

51. L'État auteur doit exprimer de façon non équivoque sa volonté de créer une norme juridique qui comporte une obligation à sa charge et des droits au bénéfice d'autres sujets<sup>29</sup>. Il faut en outre que cette volonté soit exprimée librement, que la volonté normative de l'auteur ne soit pas viciée, comme nous le verrons plus tard lorsque nous examinerons le consentement de l'État auteur.

52. Il est fondamental que l'objet de la déclaration soit clair et précis pour déterminer l'intention de l'auteur de s'engager et d'acquiescer une obligation. Il faut avant tout que l'objet de l'engagement unilatéral soit suffisamment précis, comme l'a indiqué la CIJ dans ses arrêts relatifs aux *Essais nucléaires*<sup>30</sup>.

53. La licéité de l'objet de la déclaration est également essentielle pour déterminer la nature de l'acte unilatéral, question qui sera abordée lorsqu'on examinera les conditions de validité de l'acte.

54. Il faut encore que la publicité voulue soit donnée à l'acte pour qu'il ait des effets juridiques. Bien que cette question fasse l'objet d'un examen plus approfondi par la suite, il convient de rappeler que la Commission a indiqué, lorsqu'elle a examiné le sujet en 1998, que, selon au moins une décision judiciaire, la publicité n'était pas une

par. 14); de l'Autriche (15<sup>e</sup> séance, par. 10) et du Venezuela (18<sup>e</sup> séance, par. 27 et 28).

<sup>22</sup> Ibid., intervention de la Suisse (17<sup>e</sup> séance, par. 40).

<sup>23</sup> Ibid., intervention de la France (16<sup>e</sup> séance, par. 55).

<sup>24</sup> *Annuaire...* 1998 (voir *supra* note 1), par. 170, p. 346.

<sup>25</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Sixième Commission*, interventions de la France (16<sup>e</sup> séance, par. 56); de la Suisse (17<sup>e</sup> séance, par. 38); du Venezuela (18<sup>e</sup> séance, par. 27); de la Tunisie (ibid., par. 59) et de l'Allemagne (ibid., par. 21).

<sup>26</sup> Ibid., interventions du Venezuela (18<sup>e</sup> séance, par. 27) et de la Tunisie (ibid., par. 59).

<sup>27</sup> *C.I.J. Recueil 1974* (voir *supra* note 12), par. 43 et 44, p. 267; et *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, par. 46, p. 472.

<sup>28</sup> Ibid., par. 44, p. 267, et *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, par. 47, p. 473.

<sup>29</sup> Sicault, « Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public », p. 665.

<sup>30</sup> *C.I.J. Recueil 1974* (voir *supra* note 12), par. 43, p. 267, et *Essais nucléaires*, par. 51, p. 269.

condition préalable de l'effectivité d'un acte unilatéral et qu'une promesse unilatérale, par exemple, pouvait lier l'État qui en était l'auteur, même s'il l'avait faite à huis clos<sup>31</sup>. La Commission a indiqué par ailleurs que la publicité d'un acte unilatéral était pertinente quant à la preuve de son existence et à l'identification de ses destinataires.

55. Quoi qu'il en soit, de l'avis du Rapporteur spécial, la publicité constitue bel et bien un élément de la définition de l'acte unilatéral, puisque celui-ci doit être formulé publiquement, c'est-à-dire que l'État destinataire doit en avoir connaissance, comme l'a indiqué la CIJ dans les arrêts qu'elle a rendus en 1974 au sujet des *Essais nucléaires*. L'acte de l'État n'acquiert sa forme définitive que lorsqu'il a été rendu public et qu'au moins l'État ou les États destinataires en ont connaissance. À défaut, l'acte n'a aucune valeur juridique.

56. Il est vrai que la déclaration peut avoir été formulée *erga omnes*, c'est-à-dire ne pas être adressée à un État en particulier, comme il ressort de l'arrêt susmentionné de la CIJ relatif aux *Essais nucléaires*<sup>32</sup>.

57. Quoi qu'il en soit, l'acte unilatéral doit avoir un destinataire bien précis, qu'il s'agisse d'un État, de plusieurs d'entre eux ou de toute la communauté internationale, mais ne peut être formulé *in vacuo*. Dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la CIJ a estimé que la déclaration que la Junte de reconstruction nationale du Nicaragua avait adressée à l'OEA ne constituait pas un engagement juridique, précisant qu'il fallait être très prudent devant une déclaration unilatérale dénuée de destinataire précis<sup>33</sup>.

58. Par ailleurs, il faut préciser que l'acte (déclaration) peut être formulé par un ou plusieurs États, en tant que manifestation unique de volonté, par le biais d'un acte individuel, collectif ou concerté, et s'adresser à un ou plusieurs sujets n'ayant pas participé à son élaboration, ce qui confirme qu'il s'agit bien d'un acte hétéronormateur.

59. Une telle situation se distingue également de celle résultant de l'adoption d'accords dits connexes visés aux articles 34 et suivants de la Convention de Vienne de 1969, auxquels on s'est amplement référé dans le premier rapport<sup>34</sup>.

60. Le terme utilisé dans la définition pour désigner la naissance de l'acte est le mot « formulé », que l'on a

préférez à « élaboré », terme plus courant en droit conventionnel et dans le cadre des actions concertées.

61. La définition précise qu'il s'agit d'une manifestation de volonté autonome qui ne peut lier que l'État ou les États qui en sont les auteurs, étant entendu qu'un État ne peut imposer des obligations à d'autres États sans que ceux-ci y consentent, ce qui correspond au principe bien établi de droit international *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.

62. Il s'agit donc d'actes unilatéraux autonomes ou indépendants de normes juridiques préexistantes. Comme on l'a indiqué dans le premier rapport sur le sujet, un État peut procéder à des actes unilatéraux dans l'exercice d'un pouvoir que lui confère une norme conventionnelle ou coutumière préexistante, comme ce serait le cas, entre autres, des actes juridiques unilatéraux portant création d'une zone économique exclusive qui, bien qu'étant d'origine interne, produisent des effets sur le plan international, notamment des obligations vis-à-vis d'États tiers qui n'ont pas participé à l'élaboration de l'acte en question. De tels actes ne sont donc pas à strictement parler des actes unilatéraux et relèvent du domaine du droit conventionnel.

63. La définition ne mentionne pas expressément le fait que ces actes unilatéraux ne nécessitent pas l'acceptation de leur destinataire, ni aucun autre comportement pouvant être interprété comme une acceptation. Bien qu'une telle précision ait été incluse dans la définition précédente, et étant donné que de tels actes se caractérisent précisément par le fait qu'aucune acceptation n'est nécessaire, on a préféré l'exclure de l'article sur la définition.

64. Enfin, s'agissant de la forme de l'expression du consentement, il convient de signaler qu'il ne paraît pas nécessaire de préciser dans la définition s'il s'agit de déclarations écrites ou orales, puisque la forme que revêt le consentement n'influe pas sur l'intention de l'État de s'engager. L'État, ou son agent, peut s'engager par une déclaration écrite ou orale. Dans les arrêts qu'elle a rendus en 1974, relatifs aux affaires des *Essais nucléaires*, affaires auxquelles nous nous sommes déjà référés, la CIJ a indiqué que

Pour ce qui est de la forme, il convient de noter que ce n'est pas là un domaine dans lequel le droit international impose des règles strictes ou spéciales. Qu'une déclaration soit verbale ou écrite, cela n'entraîne aucune différence essentielle, car de tels énoncés faits dans des circonstances particulières peuvent constituer des engagements en droit international sans avoir nécessairement à être consignés par écrit. La forme n'est donc pas décisive<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> *Annuaire... 1998*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 171, p. 58.

<sup>32</sup> *C.I.J. Recueil 1974* (voir *supra* note 12), par. 50, p. 269.

<sup>33</sup> *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, *C.I.J. Recueil 1986*, par. 261, p. 132.

<sup>34</sup> Voir *supra* note 1.

<sup>35</sup> *C.I.J. Recueil 1974* (voir *supra* note 12), par. 45, p. 267 et 268; et *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1974*, par. 48, p. 473.

## CHAPITRE III

**La capacité de formuler des actes juridiques unilatéraux****A. – Projet d'article**

65. Le Rapporteur spécial propose le libellé suivant :

**Article 3. – La capacité de l'État**

**Tout État a la capacité de formuler des actes juridiques unilatéraux.**

**B. – Commentaire**

66. Pour être valide, un acte juridique doit être attribuable à un sujet de droit et conforme aux règles relatives à l'expression de la volonté. Il convient de rappeler que la procédure régissant l'élaboration de l'acte relève du droit interne, tandis que la validité de ses effets relève du droit international.

67. Lorsqu'elle a élaboré le projet de la Convention de Vienne de 1969, la Commission a longuement débattu de la formulation de l'article relatif à la capacité de conclure des traités, après avoir pris en compte non seulement le rapport du Rapporteur spécial mais aussi les vues des États. Ce long débat a abouti à la formulation de l'article 4 de la Convention, qui se fonde simplement sur le principe selon lequel tout État a la capacité de conclure des traités, lui-même dérivé du principe de l'égalité juridique et de la souveraineté des États.

68. Sur la base du débat que la Commission a consacré à ce sujet, on a jugé utile de proposer un libellé simple qui se borne à énoncer la capacité des États de formuler des actes (déclarations) juridiques unilatéraux, choix qui présente également l'avantage d'éviter de revenir sur un vieux débat.

69. Tout comme l'article 6 de la Convention de Vienne de 1969, cette disposition doit se limiter aux États. Il convient de rappeler que, lorsqu'elle a élaboré le projet de convention sur le droit des traités, la Commission a envisagé dans un premier temps d'inclure « d'autres sujets de droit international » et d'aborder la question de la capacité des entités fédérées dans un État fédéral. Le débat de la Commission a même envisagé de supprimer la disposition relative à la capacité de l'État, comme cela avait été le cas pour la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, problème qui ne s'est pas posé à la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, tenue à Vienne du 2 mars au 14 avril 1961.

70. Si la Commission n'a pas jugé utile d'inclure un tel article dans la Convention de Vienne de 1961, elle n'a pas été du même avis lorsqu'elle a élaboré la Convention de Vienne de 1969. Il semble donc nécessaire d'inclure une disposition de cette nature dans le présent projet d'articles. Comme l'a indiqué El-Erian en 1965 :

Si la capacité d'établir des relations diplomatiques n'a pas fait l'objet de dispositions dans le projet d'articles sur les relations diplomatiques, c'est parce qu'elle se présentait dans un contexte différent; on s'était demandé, en effet, si l'établissement de relations diplomatiques était un droit ou un attribut de la personnalité internationale<sup>36</sup>.

Pour sa part, le Rapporteur spécial sur le droit des traités, sir Humphrey Waldock, a fait observer dans son premier rapport<sup>37</sup> que la question de la capacité était beaucoup plus importante « dans le cadre du droit des traités que dans celui des relations et immunités diplomatiques » et qu'il fallait donc maintenir une disposition y relative<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> *Annuaire...* 1965, vol. I, 779<sup>e</sup> séance, par. 54, p. 29.

<sup>37</sup> *Annuaire...* 1962, vol. II, document A/CN.4/144, p. 31 et suiv.

<sup>38</sup> *Annuaire...* 1962, vol. I, 640<sup>e</sup> séance, par. 2, p. 72.

## CHAPITRE IV

**Représentation de l'État pour l'accomplissement des actes unilatéraux****A. – Projet d'article**

71. Le Rapporteur spécial propose l'article suivant :

**Article 4. – Représentants de l'État pour l'accomplissement des actes unilatéraux**

**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 représentant l'État pour accomplir en son nom un acte uni-**

**latéral s'il ressort de la pratique des États intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'État à ces fins.**

**3. Sont également considérés comme représentants de l'État les chefs de mission diplomatique auprès de l'État d'accréditation et les représentants accrédités de l'État à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ses organes, relativement aux compétences de cette conférence, de cette organisation ou de cet organe.**

## B. – Commentaire

72. L'opération conventionnelle est complexe par nature et se distingue à cet égard des actes unilatéraux des États. L'adoption d'un traité, la décision de l'État d'être ainsi lié, la notification internationale de cette décision et l'entrée en vigueur du traité sont les étapes fondamentales de cette opération conventionnelle, alors que, dans le domaine des actes unilatéraux, l'accomplissement de l'acte se fonde sur l'intention unilatérale de s'engager et de se lier sur le plan international par des obligations unilatérales. L'accomplissement de l'acte unilatéral qui nous occupe pourrait donc, sous cet angle, paraître moins rigide.

73. L'État est représenté dans la sphère internationale par les organes qu'il habilite à cette fin. Le droit international fixe les conditions dans lesquelles ces organes peuvent engager l'État à l'égard d'autres États ou d'autres sujets de droit international, et prévoit les privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions internationales. Le droit interne régit, dans la sphère nationale, les compétences correspondantes<sup>39</sup>. Ainsi, l'expression du consentement de l'État ressortit au droit interne, alors que les effets de l'acte juridique accompli sont régis par le droit international, considération qu'il est important de souligner avant de procéder à l'examen de cet article.

74. L'acte unilatéral doit être accompli (formulé) par un organe habilité à agir au nom de l'État sur le plan du droit international, soit d'une manière générale, soit dans un domaine particulier ou une matière déterminée. Pour que l'acte emporte obligation pour l'État, il faut que l'organe qui en est l'auteur ait le pouvoir d'engager l'État sur le plan international<sup>40</sup>.

75. La rédaction de cet article du projet sur les actes unilatéraux doit s'inspirer de la structure de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 moyennant quelques particularités dont il convient de dire quelques mots. Il est utile de préciser que cet article 7, relatif aux pleins pouvoirs, a fait l'objet d'un examen distinct de celui de l'article 46 (art. 31 du projet), relatif aux dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités, et de celui de l'article 47 (art. 32 du projet), relatif à une restriction particulière du pouvoir d'exprimer le consentement d'un État, alors que, comme l'avaient fait remarquer plusieurs membres de la Commission à l'époque<sup>41</sup>, ces dispositions étaient étroitement liées. En réalité, d'autres membres l'avaient relevé à la même occasion<sup>42</sup>, il s'agit de matières complètement différentes : l'article 7 (art. 4 du projet) traite des pouvoirs de l'État qui négocie, alors que les articles 46 et 47 (art. 31 et 32 du projet) portent sur la validité d'un traité sous l'angle de l'attribution de la compétence pour conclure des traités, attribution qui est régie par le droit interne.

76. Il est certain qu'il faut adopter un point de vue restrictif, comme on l'a déjà dit, à l'égard des actes unila-

téraux des États, surtout en ce qui concerne l'élaboration, l'interprétation et les effets de ces actes.

77. En droit international, les engagements internationaux et les obligations qui en découlent sont le fruit de négociations en général complexes d'où découlent des avantages mutuels et dans lesquelles, en général également, les parties postulent la réciprocité de ces avantages. Dans le cas des actes unilatéraux, l'État qui s'engage et s'impose certaines obligations procède à un acte auquel il est seul à participer, ce qui fait de cet acte un acte spécial.

78. L'État, il faut également le préciser, recourt au mécanisme particulier de l'acte unilatéral lorsque les circonstances l'exigent, notamment lorsque la négociation avec un autre ou plusieurs autres sujets de droit international se révèle difficile, comme en offrent l'exemple les déclarations unilatérales formulées par le Gouvernement français dans l'affaire des *Essais nucléaires*<sup>43</sup>, déclarations qui d'ailleurs forment un tout, comme l'a indiqué la CIJ. La même situation se présente avec les déclarations des États détenteurs d'armes nucléaires, dans lesquelles ces États donnent des garanties de sécurité dites « négatives » aux États qui ne possèdent pas ce type d'armes<sup>44</sup>.

79. L'État ne peut s'engager sur le plan international que par le fait de ses représentants, au sens que le droit interne donne à ce terme, c'est-à-dire les personnes qui sont investies, par acte officiel ou par d'autres voies, du pouvoir d'agir à ce titre.

80. Dans le cas des actes unilatéraux comme dans celui des traités, il faut reconnaître en premier lieu qu'il existe une présomption voulant que le chef de l'État, le chef de gouvernement et le ministre des affaires étrangères peuvent engager l'État dans ses relations extérieures, ce que confirmer la doctrine et la jurisprudence internationale et qu'a corroboré la Commission elle-même en élaborant le projet d'articles sur le droit des traités.

81. Dans son rapport à l'Assemblée générale de 1966, la Commission indiquait, dans le commentaire de l'article 6 du projet d'articles sur le droit des traités (devenu par la suite l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969), que :

Le paragraphe 2 énumère trois catégories de situations dans lesquelles le droit international reconnaît à une personne le pouvoir de représenter son État sans qu'elle soit tenue de produire un instrument de pleins pouvoirs. Dans un cas de ce genre, les autres représentants sont en droit de considérer que l'intéressé a qualité pour représenter son État sans exiger de preuve<sup>45</sup>.

La capacité de cette personne est inhérente à la charge qu'elle occupe, qualité reconnue par la doctrine, la jurisprudence et la pratique et consacrée dans la Convention, à l'article susmentionné.

82. Le fait que le ministre des affaires étrangères d'un État soit habilité à engager cet État sur le plan international est confirmé non seulement par la doctrine mais aussi par les tribunaux internationaux : ainsi, dans l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental*, la CPJI a consi-

<sup>39</sup> Podestá Costa et Ruda, *Derecho internacional público*.

<sup>40</sup> Skubiszewski, « Les actes unilatéraux des États », par. 47, p. 243.

<sup>41</sup> *Annuaire... 1965*, vol. I, 780<sup>e</sup> séance, interventions de M. Yasseen (par. 29, p. 36, et par. 53 et 54, p. 38) et de M. Rosenne (par. 30, p. 36).

<sup>42</sup> *Ibid.*, interventions de M. Ago (par. 31, p. 36, et par. 60, p. 38) et de M. Amado (par. 32, p. 36).

<sup>43</sup> Voir *supra* note 12.

<sup>44</sup> Voir *supra* note 11.

<sup>45</sup> *Annuaire... 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, commentaire de l'article 6, par. 4, p. 210.

déré que la « réponse [verbale] ... faite par le Ministre des affaires étrangères au nom du Gouvernement dans une affaire qui est de son ressort, lie le pays dont il est le ministre »<sup>46</sup>.

83. On peut dire la même chose du président, du chef de gouvernement ou du premier ministre, incontestablement habilités à engager l'État sans avoir à produire un instrument de pleins pouvoirs. La CIJ, dans l'affaire de *l'Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, a confirmé cette présomption fondamentale des relations internationales en déclarant que

Conformément au droit international, il ne fait pas de doute que tout chef d'État est présumé pouvoir agir au nom de l'État dans ses relations internationales [voir, par exemple, la Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 7, par. 2 a]<sup>47</sup>.

84. D'autres hauts fonctionnaires de l'État – en sus du chef de l'État, du chef de gouvernement et du ministre des affaires étrangères – peuvent procéder à des actes unilatéraux et engager juridiquement l'État dans un domaine particulier ou une matière déterminée, dans la mesure où les États intéressés considèrent que tel est le cas.

85. Il peut arriver, à cause du caractère technique de certaines questions, que d'autres personnes que celles dont on vient de parler puissent engager l'État dans le domaine considéré. Ces personnes, ou ces organes, sont, comme l'indique Cahier, pourvus des pleins pouvoirs qui permettent d'avérer qu'ils ont compétence pour engager l'État qu'ils représentent<sup>48</sup>.

86. La CIJ a eu plusieurs fois l'occasion d'examiner les actes et les comportements de fonctionnaires d'État et a adopté des positions intéressantes à l'égard de leur responsabilité. Par exemple, dans l'affaire du *Temple de Préah Vihéar*, elle s'est interrogée sur les actes de certains fonctionnaires pour déterminer à quel État appartenait le temple en question<sup>49</sup>. Dans l'affaire de la *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*, elle a considéré que « la lettre d'un fonctionnaire du *Bureau of Land Management* [Service de l'aménagement des terres] du Département de l'intérieur, relative à un aspect technique, [ne pouvait être considérée] comme s'il s'agissait d'une déclaration officielle du Gouvernement des États-Unis sur les limites maritimes internationales de ce pays »<sup>50</sup>.

87. Dans les affaires relatives aux *Essais nucléaires*, la CIJ a conclu que les déclarations du Président de la République française

et celles des membres du Gouvernement français agissant sous son autorité, jusques et y compris la dernière déclaration du Ministre de la défense en date du 11 octobre 1974, devraient être envisagées

<sup>46</sup> *Statut juridique du Groënland oriental*, arrêt, 1933, série A/B, n° 53, p. 71.

<sup>47</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 1996, p. 622.

<sup>48</sup> Cahier, loc. cit., p. 243.

<sup>49</sup> *Temple de Préah Vihéar, fond*, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 25, 30 et 31.

<sup>50</sup> *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, par. 139, p. 307 et 308.

comme un tout. Ainsi, quelle qu'ait pu en être la forme, il convient de les considérer comme constituant un engagement de l'État, étant donné leur intention et les circonstances dans lesquelles elles sont intervenues<sup>51</sup>.

88. Il semble indubitable qu'il y a, dans le domaine des actes unilatéraux, certains autres hauts fonctionnaires que le chef de l'État ou de gouvernement et le ministre des affaires étrangères qui sont habilités à titre permanent à engager l'État dans des domaines relevant de leurs compétences.

89. Sans oublier le caractère restrictif qu'il convient de reconnaître aux actes unilatéraux, il semble nécessaire de considérer que ces fonctionnaires représentent l'État dans certains domaines des relations internationales, comme c'est le cas de ceux qui participent à des négociations internationales sur la mise en valeur et l'exploitation du patrimoine commun de l'humanité.

90. La pratique internationale n'a pas été analysée avec le soin, et encore moins avec l'attention systématique, qui aurait permis de déterminer que les actes de certains hauts fonctionnaires peuvent engager leur État. Il semble difficile de savoir si les États reconnaissent, au moins dans l'ordre conventionnel, que l'État peut s'engager par la voie d'un autre acte qu'un accord conclu par une personne à ce habilitée selon la Convention de Vienne de 1969.

91. Il est certain, comme l'a signalé la Commission elle-même, que la confiance en matière de relations internationales est indispensable au maintien de la concorde et de la paix et de la sécurité internationales. Les déclarations que formulent les fonctionnaires dans un domaine déterminé devraient inspirer à l'autre ou aux autres sujets de droit international concernés la confiance qui doit présider aux relations mutuelles.

92. De ce point de vue, peuvent engager l'État les représentants que les États intéressés reconnaissent comme leurs représentants dans certains domaines, ce qui exclut les fonctionnaires non revêtus de cette compétence en conséquence de la nature restrictive de ces actes unilatéraux que nous avons déjà évoquée. On peut alors accepter que les représentants de l'État d'un niveau déterminé puissent, dans un domaine également déterminé, engager l'État par l'exercice de cette faculté implicite qui leur est en permanence dévolue. Tel est le cas des hauts fonctionnaires : ministres, représentants spéciaux pour certaines questions techniques, mais aussi ministres ou autres hauts fonctionnaires qui interviennent dans des négociations d'intérêt commun, comme celles qui portent sur les richesses naturelles collectives ou l'indivis mondial.

93. Telle est peut-être l'une des questions décisives qu'il faut trancher pour définir les personnes habilitées à engager l'État dans ses relations extérieures et à souscrire en son nom des obligations nouvelles. On peut envisager une certaine catégorie de personnes, mais il faut aussi écarter les fonctionnaires dont on considère qu'ils ne disposent pas du pouvoir implicite permanent dont on vient de parler.

<sup>51</sup> Voir C.I.J. Recueil 1974 (voir *supra* note 12), par. 49, p. 269; et *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, par. 51, p. 474.

94. Les titulaires de portefeuilles ministériels techniques exercent généralement des pouvoirs dans les relations extérieures portant sur leur domaine de compétence (commerce extérieur, transports et communication, santé, travail, etc.) : autrement dit, beaucoup d'organes d'État participent aujourd'hui aux relations extérieures et on voit (nécessairement) le reflet de cette situation dans le domaine des actes unilatéraux<sup>52</sup>.

95. Le principe de la bonne foi est important en ce qui concerne les actes accomplis par des personnes censées implicitement habilitées à engager l'État. Sauf dans le cas où une violation du droit interne est manifeste et concerne une règle d'importance fondamentale, comme le dit Skubiszewski, le destinataire de l'acte unilatéral peut invoquer le principe de la bonne foi en considérant ces personnes comme compétentes<sup>53</sup>.

96. Épousant la structure de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969, l'article proposé dispose que sont compétents pour engager l'État les représentants de cet État auprès d'un autre État ou auprès d'une institution internationale relativement à cet autre État ou à cette institution, le représentant de cet État à une conférence, et certaines autres personnes encore s'il ressort de la pratique des États intéressés ou d'autres circonstances que ces États avaient l'intention de considérer ces personnes comme représentant l'État à ces fins.

97. En matière d'actes unilatéraux, la question des pleins pouvoirs doit être abordée autrement que ne le fait le droit

<sup>52</sup> Skubiszewski, loc. cit., p. 243.

<sup>53</sup> Ibid.

des traités. Si d'un côté l'État donne pleins pouvoirs à certaines personnes pour le représenter lors de la conclusion d'un traité – c'est-à-dire qu'il les habilite à cette fin de sorte qu'elles sont compétentes pour l'engager dans une négociation déterminée –, la situation doit s'interpréter différemment quand il s'agit d'un acte unilatéral, puisque les pleins pouvoirs ne sont pas accordés à telle personne pour qu'elle représente l'État lors de l'élaboration d'un traité, mais plutôt pour qu'elle ait compétence dans un contexte plus général, soit dans une négociation soit en dehors d'une négociation, mais de toute manière à l'égard d'une matière déterminée. L'État accorde implicitement des pleins pouvoirs permanents à un fonctionnaire pour qu'il conduise ses relations extérieures dans un domaine déterminé.

98. Si, en droit des traités, l'octroi des pleins pouvoirs dans certains cas particuliers est une disposition essentielle, il ne semble pas nécessaire, dans le domaine des actes unilatéraux, d'invoquer les pleins pouvoirs pour que l'État puisse être considéré comme engagé.

99. Les circonstances qui motivent l'acte unilatéral et la forme que revêtent cet acte lui-même et les obligations qui en découlent, forme qui est généralement celle d'une déclaration, diffèrent fondamentalement, on l'a déjà dit, de celles de la transaction conventionnelle. Le caractère spécial des actes unilatéraux que la Commission est en voie d'examiner fait que l'existence de pleins pouvoirs n'est pas une considération qui intervient dans l'habilitation de telle ou telle personne à représenter l'État ou à agir en son nom.

## CHAPITRE V

### Confirmation ultérieure de l'acte accompli sans autorisation

#### A. – Projet d'article

100. Le Rapporteur spécial propose l'article suivant :

#### *Article 5. – Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation*

**Un acte unilatéral accompli par une personne qui ne peut, en vertu de l'article 4, être considérée comme autorisée à représenter un État à cette fin et à l'engager sur le plan international est sans effet juridique, à moins qu'il ne soit confirmé ultérieurement par cet État.**

#### B. – Commentaire

101. L'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 précise l'identité des personnes habilitées à engager l'État sur le plan international, soit qu'elles soient investies de ce pouvoir, soit que leur compétence ressorte de la pratique, soit encore qu'elles produisent des pleins pouvoirs – question dont on vient de parler – sauf que la production d'un instrument de pleins pouvoirs ne semble pas se justifier dans le contexte des actes unilatéraux.

102. L'article 8 de la Convention de Vienne de 1969 envisage le cas où un État confirme ultérieurement, implicitement ou explicitement, un acte relatif à la conclusion d'un traité quand cet acte est accompli par une personne qui ne figure pas parmi celles que vise l'article 7.

103. Lorsque la Commission a élaboré son projet d'articles sur le droit des traités, elle a dû aborder des questions importantes relatives aux rapports entre le droit international et le droit interne, pour conclure que l'accomplissement de l'acte est régi par le droit interne mais que sa formulation relève du droit international. Les principes et les idées qui sous-tendent la Convention de Vienne de 1969 restent applicables, dans le domaine des actes unilatéraux, encore qu'il soit nécessaire, répétons-le, de conserver un point de vue plus restrictif, eu égard aux caractéristiques très particulières, que nous avons déjà signalées, de cette catégorie des actes juridiques des États.

104. Dans ce domaine, donc, deux situations sont à considérer. Il y a d'abord celle où l'acte est accompli par une personne qui n'est pas autorisée à engager l'État, ensuite celle où la personne habilitée à représenter l'État sur le plan international outrepassa ses attributions. Il s'agit certes de deux situations différentes, mais elles renvoient à la même question fondamentale, celle de l'acte de la

personne qui n'est pas habilitée à engager l'État par l'accomplissement d'un acte déterminé.

105. Quand la Commission débattait du projet d'articles sur le droit des traités, l'un de ses membres a déclaré que la validité d'un acte accompli par un organe qui n'y était pas habilité était douteuse, mais que si les organes compétents – gouvernements ou parlements – n'exprimaient pas leur désaccord aussitôt après avoir eu connaissance du traité, ils l'entérinaient implicitement<sup>54</sup>. En droit des traités, cette norme semble se justifier davantage que dans le contexte des actes unilatéraux.

106. À la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, un projet d'amendement<sup>55</sup> voulait que l'acte relatif à la conclusion d'un traité accompli par une personne qui ne pouvait être considérée comme représentant l'État à cette fin en vertu de l'article 6 soit sans effet juridique à moins qu'il ne soit par la suite expressément confirmé par cet État. Cet amendement ayant été rejeté, la question a

<sup>54</sup> *Annuaire... 1963*, vol. I, 674<sup>e</sup> séance, intervention de M. Verdross, par. 7, p. 3.

<sup>55</sup> *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première et deuxième sessions, Vienne, 26 mars-24 mai 1968 et 9 avril-22 mai 1969* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), rapport de la Commission plénière sur ses travaux lors de la première session de la Conférence (A/CONF.39/14), par. 82 c, p. 121.

reçu la réponse que constitue l'article 8 de la Convention de Vienne de 1969, à savoir que l'acte peut être confirmé implicitement aussi bien qu'explicitement.

107. Dans le contexte des actes unilatéraux, et vu la nature spéciale de ces actes, il conviendrait que l'acte soit confirmé explicitement pour produire des effets juridiques, de sorte que les intentions réelles de l'État qui l'accomplit soient connues de façon certaine et que les relations internationales soient d'autant plus sûres, considération qui est l'inspiration de départ du projet d'articles. La confirmation explicite évite assurément tout malentendu quant à la volonté de l'État qui accomplit l'acte dont il s'agit. Comme l'a fait valoir à juste titre un représentant à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, un acte entaché de nullité ne peut être confirmé que de façon expresse<sup>56</sup>.

108. Le projet d'article commenté ici précise aussi qu'il s'agit d'une personne « qui ne peut [...] engager [l'État] sur le plan international », ce que ne fait pas la Convention de Vienne de 1969, même si la précision peut se déduire par inférence.

<sup>56</sup> *Ibid.*, Première session, Vienne, 26 mars-24 mai 1968, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), 14<sup>e</sup> séance de la Commission plénière, par. 5, p. 76, déclaration de M. Carmona (Venezuela).

## CHAPITRE VI

### Validité de l'acte juridique unilatéral : expression du consentement et causes de nullité

#### A. – Projets d'article

109. Le Rapporteur spécial propose les projets d'article suivants :

##### *Article 6. – Expression du consentement*

**Le consentement d'un État à être lié par un acte unilatéral est exprimé par son représentant qui formule en son nom une déclaration non entachée de vice avec l'intention de l'engager sur le plan international et de souscrire en son nom des obligations à l'égard d'un autre ou de plusieurs autres sujets de droit international.**

##### *Article 7. – Nullité de l'acte unilatéral*

**Un État peut invoquer la nullité d'un consentement unilatéral :**

**a) Si son consentement à accomplir un tel acte s'est exprimé sur la base d'une erreur de fait ou d'une situation qu'il supposait exister au moment où l'acte a été accompli et qui constituait une base essentielle de son consentement à être lié par l'acte. Cette condition ne**

**s'applique pas lorsque l'État a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances étaient telles qu'il devait être averti de la possibilité d'une erreur;**

**b) S'il a été amené à accomplir l'acte par le comportement frauduleux d'un autre État;**

**c) Si l'expression de son consentement à être lié par l'acte unilatéral a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre État;**

**d) Si l'expression de son consentement à être lié par l'acte unilatéral a été obtenue par la contrainte exercée sur son représentant au moyen d'actes ou de menaces dirigés contre lui;**

**e) Si l'accomplissement de l'acte unilatéral a été obtenu par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies;**

**f) Si l'acte unilatéral est, au moment de son accomplissement, en conflit avec une norme impérative de droit international;**

**g) Si son consentement à être lié par l'acte unilatéral s'est exprimé en violation manifeste d'une norme d'importance fondamentale de son droit interne.**

## B. – Commentaire

110. Dans le rapport présenté à l'Assemblée générale en 1998, la Commission déclarait à propos des travaux futurs du Rapporteur spécial que celui-ci « pourrait aussi poursuivre l'examen du sujet en se concentrant sur les questions concernant [...] les conditions de validité des actes [déclarations] unilatéraux des États »<sup>57</sup>. Au cours des débats consacrés en 1998 à cette partie du rapport de la Commission par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, certaines délégations ont également indiqué que la Commission pouvait se concentrer aussi dorénavant sur les aspects liés à l'élaboration et aux conditions de validité des actes unilatéraux<sup>58</sup>.

111. D'une manière générale, pour qu'un acte juridique soit valide en droit international et puisse produire des effets juridiques, il faut que certaines conditions soient réunies. En premier lieu, l'acte doit être attribuable à un sujet de droit international et le représentant de l'État doit être habilité à parler au nom de celui-ci, c'est-à-dire qu'il doit être compétent pour l'engager sur le plan international, condition qui ressortit, nous l'avons indiqué, au droit interne et plus précisément au droit constitutionnel. La question a été examinée à l'occasion des commentaires sur les articles 3 et 4 du projet.

112. Comme en droit des traités, l'acte unilatéral juridique prend fondamentalement naissance dans l'expression de la volonté de l'État, expression qui doit être exempte de tout vice. L'acte juridique, comme nul ne l'ignore, ne peut avoir d'effet que s'il est valide. En cas de non-validité, l'acte unilatéral peut être déclaré nul et de nul effet et n'avoir aucune conséquence juridique, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 69 de la Convention de Vienne de 1969, article relatif aux conséquences de la nullité d'un traité.

113. Ensuite, l'expression de la volonté doit s'exprimer dans les formes requises, ce qui renvoie à la notion de notoriété de l'acte, au moins pour le sujet ou les sujets de droit international qui en sont les destinataires ou les bénéficiaires, ou, pour certains d'entre eux, à la preuve de l'existence de l'acte et non à son existence proprement dite.

114. Enfin, pour que l'acte soit valable en droit et puisse produire des effets juridiques, il est essentiel que son objet soit licite, ce qui postule l'existence d'un ordre public international et de normes impératives du *ius cogens*, dont nous parlerons plus loin.

115. Il est certain que l'objet licite de l'acte unilatéral juridique de l'État doit être conforme aux normes de ce qu'on appelle l'ordre public international ou, selon le

mot de Scelle, du droit commun international<sup>59</sup>, pour être considéré comme valide et avoir par conséquent des effets juridiques. On constate que la doctrine n'est pas unanime à reconnaître l'existence d'un ordre juridique supérieur. Rousseau par exemple, notant que l'exigence de licéité n'occupe qu'une place secondaire dans la théorie du droit international, fait observer que « le droit conventionnel vaut par lui-même, sans référence à un ordre supra, méta ou extra-juridique quelconque »<sup>60</sup>.

116. D'autre part, et plus particulièrement, pour que l'acte juridique unilatéral de l'État soit valide, il « doit toujours être conforme aux règles de fond du droit international applicables à la matière sur laquelle il porte. [...] Les actes unilatéraux ne peuvent pas déroger ainsi au droit international général, pas plus d'ailleurs qu'aux obligations conventionnelles assumées par leurs auteurs »<sup>61</sup>.

117. L'expression de la volonté de l'auteur de l'acte juridique est, comme on l'a dit, essentielle à la réalisation de cet acte et fondamentale quant aux effets que cet acte vise à produire. Elle a tant d'importance qu'une partie de la doctrine définit l'acte juridique comme une manifestation de la volonté, et l'on comprend dès lors la place accordée aux vices qui peuvent entacher cet acte et à l'interprétation de celui-ci.

118. Dans le cas des traités, les modes d'expression du consentement font l'objet des articles 11 et suivants de la Convention de Vienne de 1969, où il est dit que l'État peut exprimer son consentement par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation, l'adhésion ou par tout autre moyen convenu.

119. Dans le cas des actes unilatéraux, l'expression de la volonté est tout aussi essentielle et le moment où elle intervient est fondamental, plus précisément le moment où l'auteur exprime dans une déclaration son intention de s'engager et d'assumer des obligations. Il faut évidemment interpréter ce « moment » de façon large et y intégrer le processus de formulation et le contexte de l'acte, comme le veulent les règles d'interprétation acceptées, dont la Convention de Vienne de 1969 se fait l'écho.

120. L'expression de la volonté et l'intention de l'État de s'engager et de s'imposer des obligations sont indissociables. Le représentant de l'État peut exprimer la volonté de celui-ci en son nom, avec l'intention d'engager cet État en droit international. Nous serions sinon en présence d'actes qui seraient à écarter du champ de notre étude, comme nous l'avons déjà plusieurs fois signalé.

121. L'intention est une considération fondamentale dans l'interprétation de l'acte d'État. Nous y reviendrons plus loin, mais nous devons déjà rappeler que la Convention de Vienne de 1969 dit bien qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes mais que ces termes n'en doivent pas moins être entendus dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties (art. 31).

<sup>57</sup> *Annuaire... 1998*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 200, p. 61.

<sup>58</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Sixième Commission*, interventions de l'Autriche (15<sup>e</sup> séance, par. 10) et de la Roumanie (18<sup>e</sup> séance, par. 3).

<sup>59</sup> Scelle, *Précis de droit des gens : principes et systématique*, p. 15 et suiv., in Nguyen Quoc, Pellet et Daillier, op. cit., p. 200.

<sup>60</sup> Rousseau, *Droit international public*, p. 142 et 143.

<sup>61</sup> Skubiszewski, op. cit., p. 242.

122. L'expression de la volonté rend manifeste l'intention de son auteur de faire naître une obligation juridique. Pas d'intention, pas d'acte juridique, comme le dit bien Jacqué<sup>62</sup>. L'auteur de l'acte doit exprimer l'intention d'assumer une obligation à l'égard du destinataire.

123. La CIJ a fait plusieurs fois de l'intention un aspect essentiel de l'interprétation, selon un principe fondamental universellement reconnu, applicable en droit interne comme en droit international<sup>63</sup>. Dans l'affaire des *Essais nucléaires (Australie c. France)*, elle a jugé que :

Quand l'État auteur de la déclaration entend être lié conformément à ses termes, cette intention confère à sa prise de position le caractère d'un engagement juridique, l'État intéressé étant désormais tenu en droit de suivre une ligne de conduite conforme à sa déclaration. Un engagement de cette nature, exprimé publiquement et dans l'intention de se lier [...] a un effet obligatoire<sup>64</sup>.

Et, dans le même arrêt :

Ainsi, quelle qu'ait pu en être la forme, il convient de les considérer [ces déclarations] comme constituant un engagement de l'État, étant donné leur intention et les circonstances dans lesquelles elles sont intervenues<sup>65</sup>.

124. On peut dire qu'il y a volonté d'accomplir un acte juridique

dès lors que l'objectif à atteindre par le destinataire de l'acte est suffisamment précis de telle sorte que l'on puisse identifier tout comportement qui ne se conformerait pas à la norme. C'est à cette condition que l'on se trouve devant une norme juridique et non un simple désir politique<sup>66</sup>.

125. L'intention de s'engager doit être claire, sans équivoque et formulée de surcroît, comme nous le verrons, dans les formes voulues. L'intention est un terme « dont il est fait usage à propos de l'interprétation des actes juridiques et qui désigne ce que l'auteur ou les auteurs d'un acte ont eu réellement en vue de convenir, de faire, d'obtenir ou d'éviter, que cela soit révélé par l'acte lui-même ou par d'autres éléments »<sup>67</sup>.

126. L'imprécision, il est également important de le souligner, ne peut signifier absence d'intention, question qui est directement liée au « degré » de l'obligation, si tant est que l'on puisse employer ce terme. On voit se poser à nouveau la question de la nature de l'obligation, c'est-à-dire la question de savoir s'il s'agit d'une obligation de comportement ou de conduite ou d'une obligation de résultat, point que la doctrine a approfondi<sup>68</sup>. La Commission est en voie d'examiner avec une grande attention, dans le contexte de son sujet sur la responsabilité internationale, la question des obligations des États fortement liée au droit des traités et au droit des actes unilatéraux,

particulièrement lorsque l'État se comporte d'une manière différente de celle qu'exige l'obligation qu'il assume par certains actes.

127. Les obligations qu'assume l'État qui accomplit un acte unilatéral peuvent être des obligations de comportement, c'est-à-dire des obligations qui déterminent le comportement ou la conduite que cet État doit adopter, sans préjuger de son résultat, ou bien des obligations de résultat, qui lui laissent le choix des moyens d'atteindre le résultat dont il s'agit.

128. L'intention, qui doit toujours être claire pour que soit fondé l'engagement de l'État, peut être explicite ou implicite, selon ce que détermine l'organe qui s'occupe de l'interprétation. Nous rappellerons ici les arrêts relatifs à l'affaire des *Essais nucléaires (Australie c. France)*, dans lesquels la CIJ a déduit que l'intention de l'État auteur des déclarations était de s'engager du point de vue juridique sur le plan international<sup>69</sup>.

129. L'expression du consentement doit être exempte de tout vice, question dont traitent expressément les articles 48 à 52 de la Convention de Vienne de 1969.

130. La question de la validité de l'acte unilatéral nous amène à examiner le régime de la nullité des actes juridiques en droit international, qui permet de se prononcer sur la validité de l'acte et sur ses effets juridiques.

131. Les règles applicables en cette matière aux actes conventionnels peuvent certainement s'appliquer largement aux actes juridiques unilatéraux des États, et le commentaire du présent article doit les évoquer, en traitant plus particulièrement des traités conformes à la Convention de Vienne de 1969.

132. L'erreur, le dol, la corruption du représentant de l'État, la contrainte exercée sur ce représentant et le conflit avec les normes impératives du droit international (*jus cogens*) doivent aussi être considérés ici du point de vue des actes unilatéraux, mais sous l'éclairage particulier qu'exige la nature spéciale de ces actes.

133. En premier lieu, l'État peut invoquer la nullité de l'acte unilatéral quand celui-ci a été accompli sur la base d'une erreur de fait ou d'une situation que cet État supposait exister au moment où l'acte a été accompli, si cette erreur ou cette situation constituait une base essentielle de son consentement. C'est un point qui a été largement débattu lors de l'élaboration de la Convention de Vienne de 1969.

134. L'État ne peut invoquer une erreur de fait quand il a contribué à cette erreur par son comportement, comme le dit le paragraphe 2 de l'article 48 de la Convention de Vienne de 1969 et selon ce que la CIJ avait déjà considéré comme un principe bien établi de droit international<sup>70</sup>.

135. D'autre part, l'État peut aussi, comme le prévoit la Convention de Vienne de 1969, invoquer la nullité d'un acte unilatéral s'il a été amené à l'accomplir par la conduite frauduleuse d'un autre État. Bien qu'une

<sup>62</sup> Jacqué, *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, p. 121.

<sup>63</sup> *Sud-Ouest africain, deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1966*, opinion individuelle du juge Van Wyk, p. 84 et 85; affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, exceptions préliminaires, C.I.J. Recueil 1964*, opinion dissidente du juge Armand-Ugon, p. 123; et *Certains emprunts norvégiens, arrêt, C.I.J. Recueil 1957*, p. 9.

<sup>64</sup> *C.I.J. Recueil 1974* (voir *supra* note 12), par. 43, p. 267.

<sup>65</sup> *Ibid.*, par. 49, p. 269.

<sup>66</sup> Jacqué, *op. cit.*, p. 127.

<sup>67</sup> Basdevant, p. 341.

<sup>68</sup> Voir, par exemple, Reuter, « Principes de droit international public », p. 472.

<sup>69</sup> Voir *supra* note 65.

<sup>70</sup> *C.I.J. Recueil 1962* (voir *supra* note 49), p. 26.

telle situation soit rare dans le domaine conventionnel<sup>71</sup> et malgré les doutes exprimés par le Rapporteur spécial, sir Humphrey Waldock, quant à son inscription parmi les causes de nullité des traités, la Convention prévoit le dol à l'article 49. Le Rapporteur spécial disait à l'époque douter que le dol puisse intervenir dans le domaine des traités, ni même exister réellement, car on n'avait jamais vu de cas concret dans lequel un État aurait été amené par fraude à consentir à un traité<sup>72</sup>.

136. Malgré certaines incertitudes, le dol doit figurer parmi les causes de nullité dans le projet d'articles. S'il peut apparaître dans le domaine des traités, il peut également se présenter dans celui des actes unilatéraux. Le dol peut se réaliser aussi par omission : c'est le cas où un État au fait de certaines réalités s'abstient de le faire savoir et amène ainsi un autre État à accomplir un acte juridique.

137. L'État peut invoquer la nullité de l'acte unilatéral quand celui-ci a été accompli au moyen de la corruption de son représentant, sous la contrainte exercée contre ce représentant ou sous la menace dirigée contre celui-ci ou contre d'autres États. Ces causes de nullité, prévues dans la Convention de Vienne de 1969, plus précisément aux articles 50, 51 et 52, sont certainement tout aussi valables pour les actes unilatéraux. Dans toutes les situations envisagées, l'acte accompli est nul, ce qui soulève la question de savoir s'il est nul absolument ou nul relativement.

138. L'acte unilatéral est également nul s'il est accompli sous la menace ou sous l'empire de la force, en violation des principes de la Charte des Nations Unies, situation évoquée dans ces termes mêmes par la Convention de Vienne de 1969.

139. Enfin, l'acte unilatéral est nul lorsqu'il est en conflit avec une norme impérative du droit ou du *jus cogens*, au sens de norme acceptée et reconnue en tant que telle par la

<sup>71</sup> Rousseau, op. cit., p. 147.

<sup>72</sup> *Annuaire...* 1963, vol. I, 678<sup>e</sup> séance, par. 3, p. 29.

communauté internationale, comme le dit la Convention de Vienne de 1969, selon une définition qui a donné lieu à un intéressant débat de doctrine.

140. Les parties peuvent déroger à certaines normes de droit international, comme l'admet ce droit lui-même. Mais on peut également admettre qu'il est impossible de déroger à certaines autres. Il est certes difficile de définir ces dernières, mais on les a vues se dégager progressivement, au bénéfice de l'organisation de la société internationale, une fois que la question eut été posée lors de l'élaboration de la Convention de Vienne de 1969. Il s'agit de la distinction entre les normes de *jus dispositivum* et les normes du *jus cogens*. Ces dernières imposent une limite à la faculté qu'ont les États d'accomplir des actes juridiques unilatéraux, comme le font aussi certaines règles dérivées de la Charte des Nations Unies ou consacrées dans des conventions fondamentales, telles celles qui traitent de l'esclavage et du génocide, parmi beaucoup d'autres. Ce sont des normes péremptoires de droit international général, qui ne souffrent aucune exception<sup>73</sup>.

141. Enfin, le fait qu'un acte soit accompli en violation des normes de droit interne – c'est-à-dire, concrètement, des dispositions constitutionnelles – peut, invoqué par l'État auteur, ôter sa validité à l'acte en question. La norme énoncée à l'article 46 de la Convention de Vienne de 1969 s'applique sans aucun doute dans sa plénitude aux actes unilatéraux. Le représentant de l'État, comme on l'a fait remarquer plus haut, doit être habilité à représenter celui-ci dans ses relations internationales et, de plus, l'acte qu'il accomplit ne doit pas être contraire aux dispositions constitutionnelles. Ainsi, le représentant qui accomplit l'acte doit agir dans les limites de ses attributions pour que cet acte puisse engendrer des effets juridiques.

<sup>73</sup> Ibid., 683<sup>e</sup> séance, intervention de Roberto Ago, par. 74, p. 72.

## CHAPITRE VII

### Commentaire sur les réserves et les conditions applicables à l'acte unilatéral, et sur l'inexistence de l'acte unilatéral

142. Il est possible d'émettre des réserves et de formuler des conditions dans le domaine des traités. Cela pourtant ne semble pas possible dans celui des actes unilatéraux.

143. L'État peut formuler des réserves ou fixer des conditions lorsqu'il accomplit un acte unilatéral, cela est certain, mais on sort alors de la figure de l'acte unilatéral autonome, celle qui intéresse présentement la Commission. Par leur nature même, les actes unilatéraux de cette catégorie se situent nécessairement dans la sphère conventionnelle. En effet, dès lors qu'entre en jeu l'acceptation de réserves ou de conditions, l'acte n'est plus autonome au sens où il faut l'entendre dans le présent projet. L'obli-

gation de l'acceptation des réserves ou des conditions par l'État destinataire fait des actes qui en sont assortis des actes conventionnels. La question est d'importance, mais il ne semble pas opportun d'adopter de position définitive sur ce point tant que ne sera pas achevé l'examen du sujet des réserves auquel la Commission procède par ailleurs.

144. Le droit des actes unilatéraux soulève aussi cette autre question importante que constitue l'inexistence de l'acte et que le présent projet ne peut passer sous silence. Il ne s'agit plus de savoir si un acte est valide ou non, ou s'il peut être ou non frappé de nullité pour l'une des raisons exposées ci-dessus.

145. La question de l'objet des traités doit être vue sous deux angles : d'abord, sous celui de la licéité de l'objet, considération qui est liée au problème de la nullité; ensuite, sous celui de l'existence de l'objet même. Un acte unilatéral est tout simplement inexistant quand son objet est lui-même inexistant.

146. À quoi il faut ajouter qu'un acte est inexistant quand il n'est pas accompli dans les formes appropriées, condition essentielle de son existence, même si, évidemment, elle peut inversement constituer la preuve que l'acte a été accompli. Un acte accompli secrètement est

dépourvu de toute valeur juridique. Pour avoir un effet juridique, il doit nécessairement être connu de l'État ou des États destinataires ou bénéficiaires. Comme le dit Sicault, « c'est une condition qui est indispensable car, tant qu'un sujet de droit garde pour lui un engagement unilatéral, il peut le modifier comme il l'entend »<sup>74</sup>, mais il y a cependant certaines restrictions dans le contexte des actes unilatéraux, précisons-le dès maintenant.

<sup>74</sup> Sicault, loc. cit., p. 671.

## CHAPITRE VIII

### Travaux futurs du Rapporteur spécial

147. Si la Commission en est d'accord, le Rapporteur spécial pourrait rédiger un troisième rapport où il traiterait des questions relatives au respect, à l'application et à l'interprétation des actes unilatéraux et à la faculté qu'a l'auteur de l'acte d'en modifier, annuler ou suspendre les effets, comme l'avait recommandé le Groupe de travail en 1997<sup>75</sup>.

148. Pour ce qui est du respect des actes unilatéraux, il faudrait prévoir une disposition sur le principe *acta sunt servanda*, dont il a été question dans le premier rapport<sup>76</sup>, qui analysait le caractère obligatoire des actes unilatéraux des États.

<sup>75</sup> *Annuaire... 1997*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 214 à 216, p. 67 et 68.

<sup>76</sup> *Annuaire... 1998* (voir *supra* note 1), par. 157, p. 345.

149. Pour ce qui est de l'application des actes unilatéraux, le Rapporteur spécial pourrait aborder la question de la non-rétroactivité, celle de la portée territoriale et celle des rapports qu'il y a entre l'acte unilatéral et les obligations précédemment assumées par l'État qui l'accomplit.

150. Le Rapporteur spécial pourrait enfin analyser tout ce qui a trait à l'interprétation de l'acte unilatéral, en s'inspirant largement des règles générales applicables aux actes conventionnels, et étudier la faculté qu'a l'État de modifier, d'amender ou de révoquer un acte unilatéral, et les conditions auxquelles il peut le faire, cas de figure qui se présente d'une manière fondamentalement différente ici et dans le droit des traités.