

## Chapitre VI

### ACTES UNILATÉRAUX DES ÉTATS

#### A. – Introduction

496. Dans son rapport sur les travaux de sa quarante-huitième session, en 1996, la Commission a proposé à l'Assemblée générale d'inscrire le droit des actes unilatéraux des États au nombre des sujets se prêtant à la codification et au développement progressif du droit international<sup>157</sup>.

497. Au paragraphe 13 de sa résolution 51/160 du 16 décembre 1996, l'Assemblée générale a, notamment, invité la Commission à examiner plus avant le sujet des « Actes unilatéraux des États » et à en indiquer la portée et le contenu.

498. À sa quarante-neuvième session, en 1997, la Commission a créé un groupe de travail sur ce sujet, qui a fait rapport à la Commission sur l'opportunité et la faisabilité d'une étude de ce sujet, sa portée et son contenu possibles, et sur un schéma général pour l'étude du sujet<sup>158</sup>. À la même session, la Commission a examiné et approuvé le rapport du Groupe de travail<sup>159</sup>.

499. Toujours à sa quarante-neuvième session, la Commission a nommé M. Víctor Rodríguez Cedeño rapporteur spécial sur le sujet<sup>160</sup>.

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

501. À sa cinquantième session, en 1998, la Commission a examiné le premier rapport du Rapporteur spécial sur le sujet<sup>161</sup>. Au terme de son débat, la Commission a décidé de convoquer de nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États.

502. Le Groupe de travail a fait rapport à la Commission sur les questions touchant la portée du sujet, son optique, la définition de l'acte unilatéral et les travaux futurs du Rapporteur spécial. À la même session, la Commission a examiné et approuvé le rapport du Groupe de travail<sup>162</sup>.

503. Au paragraphe 3 de sa résolution 53/102 du 8 décembre 1998, l'Assemblée générale a recommandé à la

Commission de poursuivre ses travaux sur les sujets qui étaient inscrits à son programme de travail, en tenant compte des commentaires et observations des gouvernements, présentés par écrit ou formulés oralement lors des débats à l'Assemblée.

504. À sa cinquante et unième session, en 1999, la Commission a examiné le deuxième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet<sup>163</sup>. À l'issue du débat, la Commission a décidé de convoquer de nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États.

505. Le Groupe de travail a fait rapport à la Commission sur : a) les éléments fondamentaux d'une définition opératoire des actes unilatéraux comme point de départ de la poursuite des travaux sur le sujet et le recensement de la pratique des États en la matière; b) la formulation de principes directeurs généraux à suivre pour effectuer ce recensement; et c) la direction dans laquelle le Rapporteur spécial devrait poursuivre ses travaux. À propos du point b ci-dessus, le Groupe de travail a élaboré les principes directeurs en vue de la mise au point d'un questionnaire que le Secrétariat devait adresser aux États en consultation avec le Rapporteur spécial pour leur demander des renseignements sur leur pratique en la matière et de faire connaître leur position sur certains aspects de l'étude du sujet entreprise par la Commission.

506. L'Assemblée générale, au paragraphe 4 de sa résolution 54/111 du 9 décembre 1999, a invité les gouvernements à répondre par écrit, d'ici au 1<sup>er</sup> mars 2000, au questionnaire sur les actes unilatéraux des États que le Secrétariat avait fait tenir à tous les gouvernements le 30 septembre 1999 et, aux termes du paragraphe 6, elle a recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux sur les sujets qui étaient inscrits à son programme de travail, en tenant compte des commentaires et observations des gouvernements, que ceux-ci aient été présentés par écrit ou aient été formulés oralement lors des débats à l'Assemblée.

#### B. – Examen du sujet à la présente session

##### 1. DOCUMENTS DONT LA COMMISSION ÉTAIT SAISIE ET SÉANCES CONSACRÉES À L'EXAMEN DU SUJET

507. À la présente session, la Commission était saisie du troisième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet (A/CN.4/505). Elle était saisie également du rapport du Secrétaire général contenant le texte des réponses reçues

<sup>157</sup> *Annuaire...* 1996, vol. II (2<sup>e</sup> partie), A/51/10, par. 248, p. 105.

<sup>158</sup> *Ibid.*, annexe II, additif 3, p. 154 à 156.

<sup>159</sup> *Annuaire...* 1997, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 194, 196 et 210, p. 65 à 67.

<sup>160</sup> *Ibid.*, par. 212 et 234, p. 67 et 72.

<sup>161</sup> *Annuaire...* 1998, vol. II (1<sup>re</sup> partie), A/CN.4/486.

<sup>162</sup> *Ibid.*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 192 à 201, p. 61.

<sup>163</sup> *Annuaire...* 1999, vol. II (1<sup>re</sup> partie), A/CN.4/500 et Add.1.

au questionnaire mentionné aux paragraphes 505 et 506 ci-dessus (A/CN.4/511).

508. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a analysé trois questions préliminaires, à savoir : celle de l'intérêt que présentait l'étude du sujet, celle du rapport entre le projet d'articles sur les actes unilatéraux et la Convention de Vienne de 1969 et celle de l'estoppel au regard des actes unilatéraux. Il a ensuite présenté une nouvelle version des articles 1 à 7 du projet d'articles qu'il avait soumis dans son deuxième rapport<sup>164</sup>. Il a proposé un nouveau projet d'article premier, consacré à la définition de l'acte unilatéral, ainsi que la suppression du projet d'article premier précédent intitulé « Portée du présent projet d'articles », et s'est prononcé contre l'incorporation d'un projet d'article s'inspirant de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969; il a proposé un nouveau projet d'article 2 sur la capacité pour l'État de formuler des actes unilatéraux, un nouveau projet d'article 3 sur les personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État et un nouveau projet d'article 4 sur la confirmation ultérieure de l'acte accompli sans autorisation. Le Rapporteur spécial a proposé par ailleurs de supprimer l'ancien projet d'article 6 intitulé « Expression du consentement », et, à cet égard, a examiné la question du silence en liaison avec les actes unilatéraux. Enfin, le Rapporteur spécial a proposé un nouveau projet d'article 5 sur la nullité de l'acte unilatéral.

509. La Commission a examiné le troisième rapport du Rapporteur spécial à ses 2624<sup>e</sup>, 2628<sup>e</sup> à 2630<sup>e</sup> et 2633<sup>e</sup> séances, entre le 19 mai et le 7 juin 2000.

## 2. PRÉSENTATION PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DE SON TROISIÈME RAPPORT

510. Le Rapporteur spécial a indiqué que son troisième rapport comprenait une introduction générale, dans laquelle il examinait la possibilité d'élaborer le projet d'articles en s'inspirant de la Convention de Vienne de 1969 et évoquait les liens existant entre l'acte unilatéral et l'estoppel (ou forclusion), et une nouvelle formulation des articles 1 à 7 qui figuraient dans son deuxième rapport.

511. Malheureusement, au moment de l'élaboration du rapport, il n'avait encore reçu aucune réponse des gouvernements au questionnaire sur leur pratique en matière d'actes unilatéraux (voir *supra* par. 505 et 506); mais certains d'entre eux avaient répondu depuis.

512. Le Rapporteur spécial a souligné que tous reconnaissent la place importante que les actes unilatéraux occupent dans les relations internationales, de même que la nécessité d'élaborer des règles précises pour en régler le fonctionnement. Toutefois, ce travail de codification et de développement progressif était rendu plus difficile par le fait que ces actes étaient de nature très variée, à tel point que plusieurs gouvernements avaient émis des doutes sur la possibilité d'édicter des règles qui leur seraient généralement applicables. Cet avis devait cepen-

dant être nuancé, car il devrait être possible de dégager des traits communs à tous ces actes et donc d'élaborer certaines règles valables pour tous.

513. S'agissant de la possibilité de s'inspirer de la Convention de Vienne de 1969, le Rapporteur spécial a rappelé que les membres de la Commission avaient émis à ce sujet des avis très partagés, voire contradictoires, lors des précédentes sessions. Pour éviter de rouvrir un débat sans fin sur cette question, il serait quant à lui partisan d'adopter une position intermédiaire : bien qu'une transposition pure et simple des articles de la Convention de Vienne aux actes unilatéraux ne fût évidemment pas envisageable, il n'était pas non plus possible d'ignorer cette convention et ses travaux préparatoires. Les parties de la Convention qui avaient trait, entre autres, à l'élaboration, à l'application, aux effets juridiques, à l'interprétation et à la durée de l'acte offraient incontestablement un modèle très utile même si les actes unilatéraux présentaient bien entendu des caractéristiques propres.

514. Le lien entre les actes unilatéraux et l'estoppel (ou forclusion) était par ailleurs tout à fait évident. Mais, ainsi que le Rapporteur spécial l'indiquait au paragraphe 27 de son rapport, « Il faut tenir compte [du fait] ... que les actes et comportements susceptibles de justifier l'estoppel ne visent pas précisément à créer une obligation juridique pour l'État qui s'en prévaut. En outre, l'élément caractéristique de l'estoppel ne réside pas dans le comportement de l'État, mais dans la confiance qu'il a placée dans un autre État ».

515. Tenant compte des observations formulées tant par les membres de la Commission à la cinquante et unième session que par la Sixième Commission, le Rapporteur spécial s'était attaché à reformuler avec un soin tout particulier l'article premier (ancien article 2) consacré à la définition de l'acte unilatéral, cette définition étant très importante car elle était la pièce maîtresse de tout le projet d'articles. Il ne s'agissait pas tant de donner la signification d'un terme que de définir une catégorie d'actes afin de pouvoir circonscrire le sujet. Différents éléments étaient déterminants à cet égard : l'intention de l'État auteur, l'utilisation du terme « acte », les effets juridiques et la question de l'autonomie, ou plus exactement de la « non-dépendance » de ces actes. En effet, tous les actes unilatéraux – qu'il s'agisse de la protestation, de la renonciation, de la reconnaissance, de la promesse, des déclarations de guerre, etc. – avaient en commun d'être des manifestations unilatérales de volonté et d'être formulés par un État à l'intention d'un destinataire (un État, plusieurs États, la communauté internationale dans son ensemble ou une ou plusieurs organisations internationales), dans le but de produire certains effets juridiques. Toutefois, dans la pratique, le fait que les actes unilatéraux pouvaient se manifester sous diverses formes ne facilitait pas les choses : ainsi, par exemple, la protestation pouvait être – à l'instar de la promesse – formulée au moyen d'une déclaration écrite ou orale mais aussi au moyen de comportements que l'on pourrait appeler « concluants », comme la rupture ou la suspension des relations diplomatiques ou encore le rappel d'un ambassadeur. La question se posait de savoir si de tels actes constituaient véritablement des actes unilatéraux entrant dans le cadre du projet d'articles.

<sup>164</sup> Pour le texte du projet d'articles proposé dans son deuxième rapport, *ibid.*, vol. I, 2593<sup>e</sup> séance, par. 24, p. 196 et 197.

516. Le Rapporteur spécial a souligné que, cela étant, tous les actes unilatéraux renfermaient un élément fondamental, qui était celui de l'intention de l'État auteur de l'acte. C'était sur la base de celle-ci que l'on pouvait déterminer si un État entendait s'engager juridiquement ou politiquement sur le plan international. Si l'État n'entendait pas prendre un tel engagement, il n'y avait pas à proprement parler d'acte unilatéral.

517. Dans le nouveau projet d'article premier<sup>165</sup>, le terme « acte » avait été substitué au terme « déclaration » utilisé dans la version antérieure. Certes, c'était généralement au moyen d'une déclaration écrite ou verbale que les États exprimaient la renonciation, la protestation, la reconnaissance, la promesse, etc.; et il était apparu de prime abord que ce terme pouvait servir de dénominateur commun. Mais le Rapporteur spécial s'était finalement rangé à l'avis de ceux qui considéraient que cette approche était trop restrictive et que le mot « déclaration » pouvait ne pas s'appliquer à certains actes unilatéraux. Il avait donc choisi d'utiliser le mot « acte », qui était un terme plus générique ayant l'avantage de n'exclure, a priori, aucun acte matériel, même si des doutes subsistaient quant à la possibilité de considérer comme des actes unilatéraux certains actes ou comportements concluants tels que ceux envisagés dans le contexte de la promesse.

518. Une autre question, déjà abordée, était celle des effets juridiques. Dans la version antérieure, les effets juridiques se limitaient aux obligations que pouvait contracter l'État par un acte unilatéral, mais après les débats qui avaient eu lieu à la Commission, il était apparu que l'expression « produire des effets juridiques » avait un sens beaucoup plus large et que l'État pouvait non seulement contracter des obligations mais aussi réaffirmer des droits. Selon la doctrine, si un État ne pouvait, par un acte unilatéral, imposer d'obligations à d'autres États, il pouvait réaffirmer que certaines obligations incombait à ces États en vertu du droit international général ou du droit conventionnel. Tel était le cas, par exemple, de l'acte unilatéral par lequel un État définissait sa zone économique exclusive. Ce faisant, l'État réaffirmait les droits que lui conférait le droit international général ou le droit conventionnel et rendait opérantes certaines obligations qui incombait à d'autres États. Bien entendu, cette position n'était pas contraire aux principes bien établis en droit international qu'exprimaient les adages *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* et *res inter alios acta*, car il était bien évident que l'État ne pouvait imposer d'obligations à d'autres États, de quelque manière que ce fût, sans le consentement de ces derniers.

519. Par ailleurs, le terme « autonome » employé dans le précédent projet d'article 2 pour qualifier l'acte unilatéral ne figurait plus dans le projet d'article premier proposé au paragraphe 80 du rapport, ce en raison des réac-

tions défavorables exprimées par certains membres de la Commission et résumées au paragraphe 63 du rapport du Rapporteur spécial. Ce dernier considérait néanmoins qu'il faudrait peut-être apporter quelques précisions dans le commentaire pour distinguer les actes unilatéraux qui dépendaient d'un traité des actes unilatéraux proprement dits. Il avait toujours considéré qu'il était possible d'établir une double indépendance : indépendance vis-à-vis d'un autre acte, et indépendance vis-à-vis de l'acceptation de l'acte unilatéral par son destinataire. C'est ce qui l'avait amené à envisager, dans son premier rapport, la notion de double autonomie<sup>166</sup>, qu'il s'était abstenu de consacrer dans le nouveau projet, les commentaires des membres de la Commission ayant été loin d'être favorables. Même si l'on n'utilisait pas le mot « autonome », il devait être bien entendu que les actes unilatéraux en question ne dépendaient pas d'autres actes juridiques préexistants ni d'autres normes juridiques. La question restait ouverte et le Rapporteur spécial attendait avec intérêt que la Commission exprimât une opinion majoritaire à cet égard.

520. Une autre question abordée dans le rapport était celle du caractère non équivoque de l'acte unilatéral. Comme il avait déjà été dit, la manifestation de la volonté de l'État devait être non équivoque, et cette question était davantage liée à l'intention de l'État qu'au contenu même de l'acte. La manifestation de la volonté devait en effet être claire, même si le contenu de l'acte ne l'était pas forcément. Par « non équivoque », il fallait entendre « claire », car, comme l'avait dit le représentant d'un État à la Sixième Commission, il était bien évident qu'il n'y avait pas d'acte juridique unilatéral si l'État auteur n'avait pas clairement l'intention de produire un effet normatif.

521. Enfin, toujours à propos du projet d'article premier, le Rapporteur spécial a indiqué que la mention de « publicité », qui devait s'entendre à l'égard de l'État destinataire, lequel devait avoir connaissance de l'acte pour que celui-ci produise ses effets, avait été remplacé par l'expression « et dont ledit ou lesdits États ou ladite ou lesdites organisations internationales ont connaissance ». L'important était que le texte indiquât que l'acte devait être connu du destinataire, car les actes unilatéraux de l'État obligeaient celui-ci dans la mesure où il avait entendu s'engager juridiquement et où tous les autres États intéressés avaient connaissance de cet engagement.

522. Par ailleurs, le Rapporteur spécial proposait dans le rapport à l'examen de ne pas inclure dans le projet un article s'inspirant de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969, car, à la différence de celle-ci, le projet d'articles visait les actes unilatéraux au sens générique du terme, c'est-à-dire toutes les catégories d'actes unilatéraux. La Convention, elle, visait un type d'actes conventionnels, le traité, qu'elle définissait, mais sans exclure les autres types d'actes conventionnels distincts du traité, tel que défini à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention, auxquels les règles de la Convention pourraient s'appliquer indépendamment de la Convention elle-même. Il avait été en outre tenu compte de l'opinion des membres de la Sixième Commission qui ne souhaitaient pas inclure dans le projet un article sur cette question.

<sup>165</sup> Le projet d'article premier proposé par le Rapporteur spécial se lit comme suit :

« Article premier. – Définition de l'acte unilatéral

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

<sup>166</sup> Voir *supra* note 161.

523. Le nouveau projet d'article 2<sup>167</sup> reprenait pour l'essentiel le texte de l'ancien article 3 avec les modifications rédactionnelles suggérées par les membres de la Commission à la session précédente.

524. Le rapport comprenait aussi un projet d'article 3<sup>168</sup>, conçu sur le modèle de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 et reprenant le texte de l'ancien article 4 avec quelques modifications. Certains États avaient indiqué que, s'agissant de la capacité pour des représentants ou d'autres personnes d'engager l'État, on pouvait suivre de près la Convention. Le Rapporteur spécial a fait observer que le paragraphe 1 du projet d'article devait demeurer inchangé, compte tenu des commentaires faits lors de l'examen de son deuxième rapport, très proches des commentaires formulés lorsque la Commission avait adopté le projet d'articles sur le droit des traités<sup>169</sup> et de ceux qui avaient été faits lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités<sup>170</sup>. Le paragraphe 2, en revanche, avait été modifié et son champ d'application élargi, de façon à permettre à d'autres personnes que celles mentionnées au paragraphe 1 d'agir au nom de l'État et de l'engager sur le plan international. Ce texte répondait à la spécificité des actes unilatéraux et s'écartait de la disposition correspondante de la Convention. Il s'agissait en effet de tenir compte de la nécessité de renforcer la confiance et la sécurité dans les relations internationales, même si on pouvait penser, *a contrario*, qu'une disposition de cette nature risquait d'avoir l'effet contraire. Le Rapporteur spécial pensait quant à lui qu'étendre l'habilitation à d'autres personnes pouvant être considérées comme agissant au nom de l'État pourrait fort bien améliorer la confiance, ce qui était précisément l'objet du travail de la Commission en la matière. Dans ce paragraphe, les mots « personne » et « habilitée » étaient utilisés, au lieu de « représentant » et « autorisé », qui n'avaient pas été acceptés à la session précédente pour les raisons exposées aux paragraphes 106 et 107 de son rapport.

<sup>167</sup> Le projet d'article 2 proposé par le Rapporteur spécial se lit comme suit :

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

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

<sup>168</sup> Le projet d'article 3 proposé par le Rapporteur spécial se lit comme suit :

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

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

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

<sup>169</sup> Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, A/6309/Rev.1, par. 38, p. 193 à 298.

<sup>170</sup> Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première session, Vienne, 26 mars-24 mai 1968* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7); *ibid.*, *Deuxième session, Vienne, 9 avril-22 mai 1969* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6); et *ibid.*, *Première et deuxième sessions, Vienne, 26 mars-24 mai 1968 et Vienne, 9 avril-22 mai 1969, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5).

525. Le projet d'article 4<sup>171</sup>, qui avait son origine dans la Convention de Vienne de 1969, reprenait les termes de l'ancien article 5 présenté à la session précédente. Cette disposition envisageait deux situations distinctes : soit la personne qui agissait n'était pas habilitée à représenter l'État; soit elle était habilitée à le faire, mais ou bien elle agissait dans un autre domaine que celui où elle était habilitée à agir, ou bien elle outrepassait les limites du domaine de compétence autorisé. Dans de tels cas, l'État pouvait confirmer l'acte en question. Dans la Convention, cette confirmation de l'État pouvait être expresse ou tacite mais on considérait en l'espèce, compte tenu de la spécificité des actes unilatéraux et du fait que dans certains cas l'éclairage devait être restrictif, que cette confirmation devrait être expresse afin de donner davantage de garanties à l'État qui formulait l'acte unilatéral.

526. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial contenait une disposition spécifique, le projet d'article 6, concernant l'expression du consentement, qui avait été jugé trop conventionnel, c'est-à-dire trop proche de la disposition correspondante de la Convention de Vienne de 1969 et, par conséquent, ni applicable ni justifiable dans le contexte des actes unilatéraux. Comme indiqué au paragraphe 125 de son rapport, « Si l'on considère qu'effectivement les articles 3 et 4 couvrent l'expression du consentement, une disposition spéciale relative à la manifestation de la volonté ou à l'expression du consentement ne serait pas nécessaire ». La question de la manifestation de la volonté était intimement liée à la naissance de l'acte, c'est-à-dire au moment où l'acte produisait ses effets juridiques, ce qui, dans le cas des actes unilatéraux, était le moment de leur formulation. En droit des traités, par contre, la naissance d'un traité, ou le moment où il produisait ses effets juridiques, était liée à son entrée en vigueur.

527. Le Rapporteur spécial a dit à propos du silence, qui était lié à l'expression du consentement, qu'il était écarté de l'étude car, comme le reconnaissait la majorité des membres de la Commission, il ne constituait pas un acte juridique, même si l'on ne pouvait dire qu'il ne produisait pas d'effets juridiques. On savait bien au contraire l'importance accordée au silence dans la formation des volontés et des accords et aussi au regard des actes unilatéraux eux-mêmes. Néanmoins, que le silence fût ou non un acte juridique, et indépendamment du fait que l'étude en cours visait les actes formulés dans l'intention de produire des effets juridiques, le silence, pour le Rapporteur spécial, ne pouvait être considéré comme étant indépendant d'un autre acte. En restant silencieux, un État pouvait accepter une situation, y compris renoncer à un droit, mais il pouvait difficilement faire une promesse. Quoi qu'il en soit, le silence était essentiellement un comportement réactif qui devait nécessairement être lié à un autre comportement, à une attitude ou à un acte juridique antérieur.

<sup>171</sup> Le projet d'article 4 proposé par le Rapporteur spécial se lit comme suit :

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

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

528. Enfin, le Rapporteur spécial avait abordé dans son rapport la question de la nullité de l'acte unilatéral, qui devait être examinée à la lumière de la Convention de Vienne de 1969 et du droit international en général. Le projet d'article 5 correspondant qu'il présentait<sup>172</sup> s'inspirait d'une manière générale des dispositions de la Convention de Vienne de 1969 et reprenait le projet d'article 7 présenté dans le deuxième rapport. Dans le nouveau texte, le Rapporteur spécial avait ajouté un motif important de nullité, suite à une observation qu'avait faite un membre de la Commission à la session précédente à propos de la nullité d'un acte contraire à une décision adoptée par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Même si le Conseil pouvait aussi adopter des décisions en vertu du Chapitre VI au sujet de la création de commissions d'enquête, ce motif de nullité concernait uniquement les décisions du Conseil adoptées en vertu du Chapitre VII.

### 3. RÉSUMÉ DU DÉBAT

529. De façon générale, les membres de la Commission ont accueilli avec satisfaction le troisième rapport du Rapporteur spécial, qui avait cherché à mettre de l'ordre dans un sujet hérissé de difficultés parce que complexe et divers et à concilier les nombreux points de vue divergents exprimés aussi bien à la Commission qu'à la Sixième Commission.

530. À propos de l'*intérêt* du sujet des actes unilatéraux des États, plusieurs membres ont souligné que ces actes occupaient une place importante dans la pratique quotidienne de la diplomatie et qu'il était utile de codifier les règles qui leur étaient applicables. Vu l'importance et la fréquence de cette pratique, a-t-on fait observer, il fallait expliciter et ordonner les principes juridiques généraux et les règles coutumières régissant la matière afin de contri-

buer à la stabilité des relations internationales. Le fait que le sujet était complexe ne voulait pas dire qu'il ne pouvait pas être codifié. Il concernait une catégorie d'actes trop importants dans la vie internationale, au moins aussi anciens que les traités et qui, comme ces derniers, constituaient une source du droit international contemporain. À cet égard, on a aussi exprimé l'avis qu'un acte unilatéral pouvait même être considéré comme se substituant à un traité lorsque le climat politique empêchait deux États de conclure un traité.

531. On a aussi relevé que l'intérêt du sujet allait sans dire car la chose était claire dès l'instant où la Commission et l'Assemblée générale avaient décidé de l'inscrire à l'ordre du jour de la Commission. L'acte unilatéral de l'État, au sens du projet, existait dans la pratique internationale et constituait même une source de droit international, même si l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice ne le mentionnait pas. Certes, cette source pouvait, sous certaines conditions, créer pour les États des droits et des obligations de caractère subjectif, mais elle ne pouvait pas créer en principe du droit objectif, c'est-à-dire des normes internationales d'application générale. Les États ne pouvaient pas légiférer par voie unilatérale. Indéniablement, c'était un sujet difficile à traiter, d'abord parce que les constitutions nationales et les droits internes, d'une façon générale, ne disaient rien ou presque rien des actes unilatéraux des États qui pouvaient engager ceux-ci sur le plan international, à la différence par exemple des conventions et des règles coutumières, qui étaient généralement traitées dans le cadre du droit interne des États; ensuite, parce que la pratique internationale concernant ces actes était loin d'être riche. En effet, il y avait peu d'actes par lesquels les États conféraient des droits à d'autres États tout en assumant eux-mêmes les obligations qui correspondaient à ces droits. Il incombait donc à la Commission, avec peu d'outils et d'orientations, de codifier les règles d'un domaine peu connu, et ce, dans un double objectif : protéger les États eux-mêmes contre leurs propres agissements en leur proposant un ensemble cohérent de règles claires concernant les actes unilatéraux qui pouvaient les lier sur le plan international, et servir l'intérêt de la communauté internationale en dégagant les règles essentielles de cette nouvelle source du droit.

532. D'autres membres, en revanche, ont douté que le sujet se prêtât à une codification. Selon un point de vue, les actes unilatéraux présentaient un attrait pour les États précisément parce que ces derniers jouissaient dans ce domaine d'une plus grande liberté d'action qu'en matière de traités. En cherchant les moyens de « codifier » cette relative liberté d'action, la Commission se trouvait face à un dilemme : ou bien elle enfermait tout un éventail d'actes unilatéraux dans un carcan inspiré de la Convention de Vienne de 1969, et le résultat serait alors totalement inacceptable pour les États; ou bien elle cantonnait ses travaux aux actes unilatéraux pour lesquels il existait au moins un début de régime juridique généralement accepté, auquel cas le résultat serait d'un intérêt limité, car cela reviendrait à prescrire quelque chose que les États faisaient déjà de toute façon. Il a été souligné aussi, à cet égard, que si l'attrait que les États éprouvaient pour les actes unilatéraux résidait précisément dans le fait que ceux-ci étaient souples et informels, il fallait alors revenir sur la question de savoir si la codification des règles gou-

<sup>172</sup> Le projet d'article 5 proposé par le Rapporteur spécial se lit comme suit :

« Article 5. – Nullité de l'acte unilatéral »

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

- a) Si l'acte a été formulé sur la base d'une erreur portant sur un fait ou une situation que cet État supposait exister au moment où l'acte a été formulé et qui constituait une base essentielle de son consentement à être lié par l'acte. Cette condition ne s'applique pas lorsque ledit État a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il devait être averti de la possibilité d'une erreur;
- b) S'il a été amené à formuler l'acte par la conduite frauduleuse d'un autre État;
- c) Si l'acte a été formulé suite à la corruption, par l'action directe ou indirecte d'un autre État, de la personne qui l'accomplit;
- d) Si, dans la formulation de l'acte, une contrainte a été exercée, par des actes ou des menaces, sur la personne qui l'accomplit;
- e) Si la formulation de l'acte a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international consacrés par la Charte des Nations Unies;
- f) Si l'acte unilatéral est, au moment de sa formulation, en conflit avec une norme impérative du droit international;
- g) Si l'acte unilatéral formulé contrevient à une décision du Conseil de sécurité;
- h) Si l'acte unilatéral formulé est contraire à une norme d'importance fondamentale du droit interne de l'État qui en est l'auteur. »

venant les actes unilatéraux s'imposait et s'il existait pour ce faire un fondement juridique.

533. Certains membres ont aussi souligné que les actes unilatéraux observés dans la pratique des États, du fait de leur grande diversité, se prêtaient mal à un exercice général de codification et ont estimé qu'il vaudrait mieux procéder étape par étape, en traitant séparément de chaque catégorie d'actes.

534. Selon d'autres membres, il serait bon de diviser le projet d'articles en deux parties : la première énoncerait des dispositions générales applicables à tous les actes unilatéraux, et la seconde des dispositions applicables à des catégories données d'actes unilatéraux spécifiques qui, par leur singularité, échappaient à une réglementation uniforme.

535. De nombreux membres, soulignant que toute tentative de codification du sujet passait par une étude approfondie de la pratique des États en la matière, ont encouragé le Rapporteur spécial à faire fond dans ses rapports sur cette pratique et à s'en inspirer de près pour formuler les projets d'articles qu'il proposerait. À cet égard, on a exprimé l'espoir que, dans leurs réponses au questionnaire, les gouvernements non seulement feraient part de leurs observations mais aussi communiqueraient des renseignements sur leur pratique.

536. Un grand nombre de membres ont évoqué la question du rapport entre le projet d'articles sur les actes unilatéraux et la Convention de Vienne de 1969 et approuvé « l'approche parallèle souple » exposée par le Rapporteur spécial aux paragraphes 15 à 22 de son rapport. Il a été souligné à cet égard que les règles du droit des traités codifiées dans la Convention constituaient une source d'inspiration pour l'analyse des règles régissant les actes unilatéraux des États. Traités et actes unilatéraux étaient en effet deux espèces d'un même genre, celui des actes juridiques. Par conséquent, les règles qui reflétaient les éléments et les caractéristiques communs à tous les types d'actes juridiques devraient être applicables aussi bien aux actes juridiques bilatéraux, les traités, qu'aux actes juridiques unilatéraux. Mais ce parallélisme ne saurait se traduire par une transposition automatique des règles de la Convention aux fins de la codification des règles gouvernant les actes unilatéraux des États. Il existait des différences importantes, et c'est pourquoi le Rapporteur spécial avait conseillé prudemment « une approche parallèle souple ». On a fait observer aussi que, si la Convention de Vienne n'existait pas, il ne serait en effet pas possible de codifier les actes unilatéraux des États, qui liaient ceux-ci sur le plan du droit international. La Convention avait véritablement ouvert la voie de la codification des actes unilatéraux des États. Il convenait cependant d'éviter de reproduire à l'identique les solutions de la Convention. Cette dernière devait être utilisée raisonnablement et avec beaucoup de prudence comme source d'inspiration, là où les caractéristiques de l'acte unilatéral contraignant coïncidaient parfaitement avec celles de l'acte conventionnel. En d'autres termes, il faudrait, à partir de l'étude de l'acte unilatéral de l'État, se diriger éventuellement vers les solutions de la Convention, et non pas suivre la démarche inverse.

537. Certains membres ont préconisé la prudence. Selon un point de vue, il fallait absolument éviter de pousser trop loin l'analogie avec le droit des traités, sous peine de confusion. Selon un autre point de vue, il ne serait pas souhaitable de suivre de près la Convention de Vienne de 1969, parce qu'il existait des différences fondamentales entre le droit des traités et le droit des actes unilatéraux.

538. S'agissant en particulier des rapports éventuels entre le sujet et la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1986 »), l'avis a été émis qu'il n'apparaissait toujours pas très clairement si le projet à l'examen incluait les effets des actes unilatéraux des États vis-à-vis des organisations internationales ou ceux des actes des organisations internationales lorsque celles-ci se comportaient comme des États. Les organisations internationales n'étaient mentionnées que dans le projet d'article premier, et seulement en tant que destinataires et non pas en tant qu'auteurs des actes unilatéraux. La Commission avait très sagement décidé d'exclure du projet les résolutions adoptées par les organisations internationales, mais le mot « résolution » ne couvrait pas tout le champ des actes unilatéraux accomplis par ces organisations. Les organisations internationales, et en particulier les organisations d'intégration régionales, pouvaient également prendre des engagements unilatéraux à l'égard d'États ou d'autres organisations internationales. Les problèmes soulevés par ces actes devaient alors être posés, *mutatis mutandis*, dans les mêmes termes que le faisait la Convention de Vienne de 1986.

539. Plusieurs membres se sont référés aux paragraphes 23 à 27 du rapport, dans lesquels le Rapporteur spécial traitait de la question de l'*estoppel* et de son rapport avec les actes unilatéraux.

540. Selon un avis, l'élément fondamental dans le cas de l'*estoppel* était le comportement du destinataire, alors que, dans le cas des actes unilatéraux, le comportement du destinataire n'ajoutait rien, sauf exception, à la force obligatoire de l'acte. Il a été noté aussi à ce propos qu'en soi l'*estoppel* n'était pas un acte juridique, ni unilatéral ni bilatéral, mais plutôt une situation ou un effet qui se produisait dans certaines circonstances aussi bien dans le contexte des actes juridiques que dans celui des simples faits, et qui produisait des conséquences déterminées sur une relation juridique entre deux ou plusieurs sujets de droit international. Il pouvait donc être écarté pour le moment de l'étude générale des actes unilatéraux, pour être repris ultérieurement afin d'étudier son incidence éventuelle dans des contextes donnés.

541. D'autres membres ont adopté une position un peu plus positive quant à la possibilité pour la Commission d'aborder la question de l'*estoppel* dans le contexte des actes unilatéraux des États. Ainsi, selon un point de vue, s'agissant de l'*estoppel*, l'idée fondamentale en droit international était qu'un État ou une organisation internationale devait rester cohérent dans son comportement vis-à-vis de ses partenaires, afin d'éviter de les induire en erreur. En fait, tout acte unilatéral était probablement susceptible d'entraîner un *estoppel*. L'*estoppel* pouvait être la conséquence d'un acte unilatéral dès lors que cet acte avait amené le destinataire à se fonder sur la position

exprimée par l'État auteur de l'acte. L'estoppel faisait partie du sujet en ce sens qu'il constituait l'une des conséquences possibles de l'acte unilatéral. Le Rapporteur spécial devrait donc aborder la question lorsqu'il traiterait des effets des actes unilatéraux. Dans le même ordre d'idées, l'avis a été exprimé que l'estoppel n'était pas en lui-même un acte juridique, mais plutôt un fait générateur d'effets juridiques, qui, en tant que tel, devrait être examiné dans le cadre des effets des actes unilatéraux.

542. Toujours à titre d'observations générales sur le sujet, l'avis a été exprimé que le problème majeur posé par la méthodologie suivie jusqu'ici tenait au fait que les actes non dépendants ou autonomes ne sauraient produire d'effets juridiques en l'absence d'une réaction de la part des autres États, même si celle-ci se résumait au silence. La réaction pouvait revêtir la forme d'une acceptation – expresse ou tacite – ou d'un rejet. Autre problème, il pouvait y avoir chevauchement avec le cas où le comportement des États constituait un accord informel. Par exemple, l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental*<sup>173</sup>, dans laquelle certains auteurs voyaient un exemple classique d'acte unilatéral, pouvait aussi être considérée comme mettant en jeu un accord informel entre la Norvège et le Danemark. Ces problèmes de qualification pouvaient généralement être réglés par une clause de sauvegarde. Selon cette même opinion, la question de l'estoppel faisait intervenir elle aussi la réaction d'autres États face à l'acte unilatéral initial. Dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear*<sup>174</sup>, par exemple, il avait été considéré que la Thaïlande, par son comportement, avait adopté la ligne frontière indiquée sur la carte de l'Annexe I. Cette affaire s'articulait indéniablement autour d'un acte ou d'un comportement unilatéral de la part de la Thaïlande, mais il avait été estimé que le comportement de la Thaïlande était opposable au Cambodge. En d'autres termes, il y avait un cadre préexistant dans lequel s'inscrivaient les relations entre les deux États. Dans ce contexte, la définition du sujet et en particulier la nature du comportement ou facteur générateur appelaient certaines observations. La notion de déclaration avait été écartée, mais l'expression même « actes unilatéraux » était probablement elle aussi trop étroite. Tout dépendait du comportement tant de l'État « générateur » que d'autres États – en d'autres termes, de la relation entre un État et d'autres États. La question générale connexe de la preuve de l'intention était une raison de plus de définir le facteur ou la conduite considérée en des termes assez généraux. La notion d'« acte » était trop restrictive. La situation juridique ne saurait être simplement appréhendée en tant qu'« acte » unique. Le contexte et les antécédents de l'« acte unilatéral » avaient souvent une portée juridique. Dans ce sens, les références faites à l'effet du silence pourraient aussi empêcher toute qualification. Ce qu'il fallait évaluer, c'était le silence dans un contexte donné et par rapport à un acte générateur, et non le silence en soi, ou considéré isolément. Selon le même point de vue, la différence générale qui existait entre le sujet à l'étude et le droit des traités était que, dans le cas des traités, il existait une distinction suffisamment claire entre le comportement générateur – le traité – et l'analyse juridique des

conséquences. Dans le cas des actes unilatéraux, ou d'un comportement unilatéral, il était souvent extrêmement difficile de distinguer l'acte ou le comportement générateur de l'opération de construction des résultats juridiques. L'affaire du *Temple de Préah Vihear* pouvait aussi servir d'illustration à cette observation.

543. À propos de l'article premier en général, consacré à la définition de l'acte unilatéral, plusieurs membres se sont félicités du nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial, qui était plus simple que les précédents. Ils ont noté avec satisfaction qu'il avait été tenu compte de nombre des suggestions faites à la Commission et à la Sixième Commission et considéré qu'il améliorerait le texte présenté aux sessions précédentes, encore qu'il fût possible de le peaufiner davantage.

544. Plusieurs membres ont relevé avec satisfaction en particulier que, dans la définition, le mot « déclaration » avait été supprimé pour être remplacé par le mot « acte », le premier terme étant à leur avis à la fois ambigu et restrictif.

545. Il a été relevé que les principales différences entre la définition précédente des actes unilatéraux et la nouvelle définition consistaient en la suppression de la condition d'« autonomie » de ces actes, dans le remplacement de l'expression « dans l'intention de créer des obligations juridiques sur le plan international » par l'expression « dans l'intention de produire des effets juridiques » et dans le remplacement du critère de « publicité » par la condition que l'État ou l'organisation internationale destinataire ait connaissance de l'acte.

546. Certains membres ont émis des réserves sur la définition. Selon un avis exprimé, la définition ne tenait pas compte des aspects formels des actes unilatéraux. Selon un autre point de vue, une définition générale et uniforme de tous les actes unilatéraux n'était pas indiquée, car les actes unilatéraux observés dans la pratique des États étaient divers.

547. D'autres membres ont préféré attendre pour se prononcer sur la définition que la Commission ait pris une décision finale quant aux types d'actes à inclure dans l'étude. Il s'agissait en particulier de certains membres qui étaient hostiles à la suppression de l'ancien article premier, traitant de la portée du projet d'articles (voir *infra* par. 563).

548. Plusieurs membres ont évoqué expressément l'élément de la définition proposée concernant *la manifestation de volonté formulée dans l'intention de produire des effets juridiques*. Certains membres, ayant rappelé l'arrêt rendu par la CIJ dans les affaires des *Essais nucléaires*<sup>175</sup>, ont souligné l'importance fondamentale de l'intention de l'État auteur dans la formulation de l'acte. L'auteur d'un acte unilatéral devait avoir l'intention de s'engager et de s'imposer une certaine ligne de conduite obligatoire.

549. Certains membres ont fait observer que les mots « manifestation de volonté » et « intention » risquaient de

<sup>173</sup> Arrêt, 1933, C.P.J.I. série A/B n° 53, p. 22.

<sup>174</sup> Fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 6.

<sup>175</sup> *Australie c. France*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 253, et *Nouvelle-Zélande c. France*, *ibid.*, p. 457.

faire double emploi, voire d'être tautologiques, mais d'autres membres ont estimé que cela n'était pas le cas.

550. Plusieurs membres ont approuvé la reformulation de l'article, qui désormais précisait que l'objet de l'intention était de produire des effets juridiques. Cela distinguait les actes unilatéraux, au sens de l'étude de la Commission, des actes purement politiques. Certains membres ont cependant considéré que la définition n'allait pas suffisamment loin dans la détermination de la nature des effets juridiques produits par l'acte. Selon un point de vue, il conviendrait d'établir une distinction entre les actes unilatéraux qui produisaient des effets juridiques dès leur formulation, et indépendamment de l'attitude adoptée par d'autres États, et les actes unilatéraux qui ne produisaient d'effets juridiques qu'à partir du moment où ils étaient acceptés par d'autres États. Les actes donnant effet à des règles de droit n'avaient pas tous besoin d'être acceptés par d'autres États : pour autant qu'ils restent dans la légalité, les États pouvaient donner unilatéralement effet à leurs propres droits. Selon ce même point de vue, le Rapporteur spécial était arrivé à définir quelles étaient les principales questions qui devaient être résolues au stade initial des travaux, mais il n'était pas possible de traiter de tout l'éventail des actes unilatéraux dans des règles générales. Il faudrait recenser les actes unilatéraux qui méritaient d'être spécialement étudiés et déterminer ensuite les caractéristiques juridiques de chacun. Une analyse de la doctrine et de la pratique des États montrait que, dans la plupart des cas, la promesse, la protestation, la reconnaissance et la renonciation étaient considérées comme des actes unilatéraux. Selon ce même point de vue, les actes unilatéraux pouvaient être classés en plusieurs catégories. Il y avait tout d'abord les actes unilatéraux qui pouvaient être qualifiés de « purs », c'est-à-dire ceux qui donnaient véritablement effet au droit international et qui n'appelaient aucune réaction de la part des autres États. Il y avait ensuite les actes par lesquels les États contractaient des obligations. On les appelait souvent « promesses », bien que ce terme fût inapproprié car il renvoyait à des impératifs moraux et non juridiques. Lorsqu'ils étaient reconnus par d'autres États, ces actes créaient une forme d'accord et, à ce titre, pouvaient donner naissance, pour les autres États, non seulement à des droits, mais aussi à des obligations. Enfin, il y avait les actes qui exprimaient la position d'un État vis-à-vis d'une situation ou d'un fait donné – reconnaissance, renonciation, protestation – et qui étaient également des actes purement unilatéraux, en cela qu'ils n'appelaient pas de reconnaissance par les autres États. Selon un autre point de vue, l'expression très large « produire des effets juridiques » ne permettait pas dans la pratique d'élaborer des règles communes à des actes aussi différents que la promesse, la reconnaissance, la protestation ou la renonciation. Il semblerait préférable d'adopter une démarche graduelle.

551. Certains membres, ayant fait observer que la distinction entre actes politiques et actes juridiques était floue, ont souligné la difficulté qu'il y avait souvent à déterminer l'intention réelle d'un État lorsqu'il formulait un acte. On a dit à cet égard que souvent l'intention, pour être clarifiée, nécessitait une décision d'un tribunal international. On a dit également à ce propos qu'un État était une entité politique dont les intentions pouvaient être équivoques ou non équivoques, selon le contexte. Il

fallait, dans tous les cas, évaluer le critère de l'effet réellement produit pour déterminer la nature de l'intention. L'examen des considérations de politique générale à la lumière du contexte jouait un rôle très important dans l'évaluation de l'intention sous-jacente d'un acte. Selon ces membres, il était regrettable que le Rapporteur spécial n'ait pas mis suffisamment l'accent dans la définition sur l'idée de contexte, sur laquelle, par exemple, la CIJ s'était appuyée dans l'affaire *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*<sup>176</sup>. Selon un autre point de vue, le fait qu'un État décide d'accomplir un acte signifiait invariablement qu'il y trouvait un intérêt. Il faudrait alors intégrer la notion d'intérêt dans la recherche d'une définition objective de l'acte unilatéral, non pas pour la substituer à celle d'intention, mais pour donner un sens, un contenu à l'intention, qui était, elle, plus difficile à établir.

552. En ce qui concerne l'expression « dans ses relations avec un ou plusieurs États, ou une ou plusieurs organisations internationales » qui qualifie les mots « effets juridiques » dans la définition proposée, on s'est demandé pourquoi le Rapporteur spécial voulait limiter les effets des actes unilatéraux aux seules relations avec les autres États ou avec les organisations internationales car les peuples, les mouvements de libération nationale ou les individus pouvaient aussi être bénéficiaires d'engagements juridiques. On a dit qu'à cet égard la définition des traités figurant à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969 devrait servir de guide. Aux termes de cette convention, un traité était un accord international régi par le droit international. Il était essentiel, pour les membres en question, de reprendre les mêmes termes pour les actes unilatéraux, en disant qu'un acte unilatéral était d'abord et avant tout un acte régi par le droit international, l'auteur de l'acte se plaçant ainsi d'emblée sur le terrain du droit international et non du droit interne. Ces membres ont proposé de remplacer les mots « dans ses relations avec un ou plusieurs États, ou une ou plusieurs organisations internationales » par la formule « régi par le droit international ».

553. Pour ce qui est de l'expression « non équivoque » qui qualifie les mots « manifestation de volonté » dans la définition proposée, certains membres l'ont jugée acceptable car il était pour eux difficile d'imaginer comment on pourrait formuler un acte unilatéral d'une manière qui ne serait pas claire ou qui contiendrait des conditions ou des restrictions implicites, ou d'une manière qui permettrait de l'annuler facilement et rapidement.

554. En revanche, d'autres membres se sont vigoureusement opposés à l'inclusion des mots « non équivoque » et ont rappelé que ces mots ne figuraient pas dans la définition élaborée par le Groupe de travail à la session précédente de la Commission<sup>177</sup>. On a dit à cet égard qu'il devait être entendu que l'expression de la volonté devait toujours être claire et compréhensible; si elle était équivoque et ne pouvait être éclaircie par les moyens ordinaires d'interprétation, elle ne créait pas d'acte juridique. On a

<sup>176</sup> *Compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1994*, p. 112, et *C.I.J. Recueil 1995*, p. 6.

<sup>177</sup> Voir *Annuaire... 1999*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), A/54/10, par. 584, p. 146.



aussi fait observer que les idées de clarté et de certitude que le Rapporteur spécial s'efforçait d'exprimer par les mots « non équivoque » étaient des questions d'appréciation qui traditionnellement relevaient du pouvoir du juge et n'avaient pas leur place dans la définition de l'acte unilatéral. On a aussi dit, pour s'opposer à l'inclusion des mots « non équivoque », que les affaires des *Essais nucléaires* montraient que « l'absence d'équivoque » pouvait résulter non pas d'un acte formellement identifiable, mais d'un faisceau de déclarations orales, sans qu'une confirmation écrite formelle fût nécessaire.

555. Certains membres ont appuyé la décision du Rapporteur spécial de ne pas retenir la notion d'*autonomie* dans la définition proposée. On a dit à cet égard qu'un acte unilatéral ne pouvait produire d'effet que s'il existait, sous une forme ou une autre, une habilitation en ce sens en droit international général. Cette habilitation pouvait être particulière, par exemple, les États pouvaient fixer unilatéralement la largeur de leurs eaux territoriales dans la limite de 12 milles marins depuis les lignes de base; elle pouvait aussi être plus générale, par exemple, les États pouvaient prendre unilatéralement des engagements par lesquels ils limitaient leur compétence souveraine. Mais les actes unilatéraux n'étaient jamais autonomes. À défaut de fondement en droit international, ils n'étaient pas valides. Il s'agissait d'un problème non pas de définition mais de validité ou de licéité.

556. D'autres membres ont eu des réactions mitigées face à l'abandon de la notion d'*autonomie* dans la définition. Ainsi, selon un membre, la nécessité d'exclure de la définition les actes liés à d'autres régimes juridiques, par exemple les actes liés au droit des traités, rendait nécessaire l'inclusion de la notion d'*autonomie* dans la définition. Selon un autre membre, le terme « *autonomie* » n'était peut-être pas totalement satisfaisant, mais l'idée de non-dépendance, en tant que caractéristique de l'acte unilatéral, ne méritait pas d'être totalement écartée.

557. Selon une autre opinion, la suppression du mot « *autonome* » qui figurait dans les définitions précédentes des actes unilatéraux créait certaines difficultés. Elle signifiait que les actes unilatéraux englobaient des actes accomplis en relation avec des traités. Toutefois, comme des membres de la Commission insistaient pour qu'on supprime ce mot, un compromis pourrait consister à insérer le mot « *unilatéralement* » après le mot « *produire* ». Cet adverbe serait dans ce contexte interprété comme renvoyant à l'*autonomie* de l'acte.

558. Plusieurs membres ont fait des observations sur les mots « et dont ledit ou lesdits États ou ladite ou lesdites organisations internationales ont connaissance ». Ces mots ont été critiqués pour diverses raisons.

559. Certains membres ont regretté que dans la définition qu'il proposait le Rapporteur spécial se fût écarté sans justification de la définition sur laquelle le Groupe de travail s'était mis d'accord à la session précédente de la Commission. Alors que dans la définition adoptée par le Groupe de travail l'acte devait être notifié ou porté autrement à la connaissance de l'État ou de l'organisation internationale concerné, il suffisait maintenant que l'État ou l'organisation intéressé en ait connaissance. Cette expression était malheureuse, car elle pouvait donner à

penser que cette connaissance pouvait avoir été acquise, par exemple, par des activités d'espionnage ou par l'action des services de renseignement. Or il était nécessaire que l'État auteur de l'acte fasse quelque chose pour le porter à la connaissance de son ou ses destinataires ou de la communauté internationale. Comme il était indiqué au paragraphe 131 du résumé thématique des débats à la Sixième Commission (A/CN.4/504) que l'expression adoptée par le Groupe de travail avait recueilli l'appui des délégations, ces membres se sont demandés pourquoi le Rapporteur spécial avait ainsi modifié la définition. On a aussi noté que, dans le texte anglais de la définition, la formule finale *State or international organization* ne correspondait pas à la formule *one or more States or international organizations* employée dans le membre de phrase précédent, ce qui créait une confusion.

560. Pour un autre membre, le destinataire de l'acte unilatéral devait évidemment en avoir connaissance pour que l'acte produise des effets juridiques. Mais le principe de la connaissance soulevait plusieurs questions, notamment celle de savoir à partir de quel moment cette connaissance devait exister et comment on pouvait établir que le destinataire l'avait acquise. Un État pouvait très bien avoir connaissance d'un acte seulement au bout d'un certain temps. Dans ce cas, la question se posait de savoir si l'acte unilatéral existait seulement à partir du moment où la connaissance était acquise, ou à partir du moment où l'État destinataire indiquait qu'il avait eu connaissance de l'acte. La connaissance était, pour ce membre, un concept qui posait davantage de problèmes qu'il n'en résolvait. Il ne voyait pas pourquoi l'idée de la « formulation publique » de l'acte avait été abandonnée. Ce qui comptait, c'était la publicité de la formulation de l'acte plutôt que sa réception, et ce, aussi bien pour des raisons pratiques que pour des raisons théoriques.

561. Pour d'autres membres, la clause à l'examen n'avait pas sa place dans la définition parce que la connaissance de l'acte était une condition de sa validité.

562. Certains membres ont appuyé la *suppression du précédent projet d'article premier relatif au champ d'application du projet d'articles*. On a convenu à cet égard que le nouveau projet d'article premier reprenait les éléments contenus dans l'ancienne version en ce qui concerne le champ d'application et qu'un article distinct y relatif n'était pas nécessaire. On a aussi dit à cet égard qu'un article inspiré de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969 concernant l'effet juridique des accords internationaux n'entrant pas dans le champ d'application de la Convention et les dispositions du droit international qui leur étaient applicables n'était pas nécessaire. Le projet à l'examen visait les actes unilatéraux et ce terme était suffisamment large pour couvrir toutes les manifestations unilatérales de volonté formulées par un État.

563. Certains membres ont estimé qu'un ensemble de dispositions générales devait aussi contenir une disposition sur la portée du projet d'articles. Une typologie des différentes catégories d'actes unilatéraux, non seulement désignées mais accompagnées de leur définition, pourrait être introduite à ce stade. On a ajouté à cet égard que certaines catégories d'actes unilatéraux devraient être exclues du projet d'articles, par exemple celles qui avaient trait à la conclusion et l'application des traités

(ratification, réserves, etc.). Il faudrait faire un recensement précis des actes à exclure et réintroduire un projet d'article relatif à la portée du projet, à l'image des articles 1 et 3 de la Convention de Vienne de 1969. Il fallait aussi spécifier que le projet d'articles ne s'appliquait qu'aux actes unilatéraux des États à l'exclusion de ceux des organisations internationales.

564. Certains membres ont dit que le nouvel article premier pourrait être complété par une référence à la forme que pouvait prendre un acte unilatéral, à l'instar de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 des Conventions de Vienne de 1969 et 1986. L'article devrait préciser qu'un acte unilatéral d'un État pouvait prendre la forme d'une déclaration ou toute autre forme acceptable, orale ou écrite. De telle manière, la diversité des actes unilatéraux que révélait la pratique des États serait pleinement couverte.

565. Le nouvel *article 2* relatif à la capacité de l'État de formuler des actes unilatéraux a d'une manière générale été approuvé. On a dit à cet égard qu'il faisait sans aucun doute partie des dispositions générales du projet d'articles. Il rappelait le lien inhérent existant entre l'État et l'acte unilatéral. L'expression de la volonté reflétait la personnalité juridique de l'État; elle signifiait que, quelle que soit sa taille ou son importance politique, un État demeurerait un État et que tous les États étaient égaux. La notion de personnalité juridique était voisine de celle d'égalité des États. La capacité de formuler des actes unilatéraux était donc inhérente à la nature de l'État.

566. Certaines propositions ont été faites quant au libellé de l'article. L'une d'entre elles consistait à ajouter les mots « conformément au droit international » à la fin de la disposition, une autre à ajouter les mots « susceptible de créer des droits et des obligations au niveau international ». Il a en outre été proposé de remplacer le verbe *to formulate* par le verbe *to issue* dans la version anglaise.

567. S'agissant de l'*article 3* en général, relatif aux personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État, il a été approuvé dans son ensemble et l'on s'est félicité que le Rapporteur spécial ait supprimé le paragraphe 3 de l'ancien article 4 qui traitait de la même matière et était devenu l'article 3. On a dit à cet égard que l'inclusion d'une formule tirée de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 ne semblait pas opportune dans le contexte du projet d'articles.

568. Selon une opinion, une question qui n'avait pas été envisagée mais qui méritait de l'être était celle de la compétence pour conclure des traités au regard du droit interne, une question traitée à l'article 46 de la Convention de Vienne de 1969. Le projet d'article 3 définissait les personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État mais ne disait rien sur le point de savoir si, du fait de l'existence de dispositions constitutionnelles ou législatives, d'autres organes de l'État devaient intervenir pour que l'acte puisse être valablement formulé. Un chef d'État pouvait certes ratifier un traité, mais cela ne signifiait pas qu'il n'y avait pas de dispositions constitutionnelles exigeant une autorisation préalable du parlement. Pour ce membre, il convenait de déterminer d'abord s'il existait des dispositions constitutionnelles applicables

aux actes unilatéraux et, dans le cas contraire, si et dans quelle mesure les dispositions constitutionnelles applicables aux traités pouvaient être appliquées par analogie, en vertu du droit constitutionnel, à certains des actes unilatéraux relevant des travaux de la Commission. Il fallait déterminer ensuite si le non-respect de ces dispositions constitutionnelles avait des conséquences sur la validité des actes unilatéraux.

569. Selon une autre opinion, il convenait d'attendre, pour porter un jugement final sur l'article 3, d'avoir déterminé de manière définitive, à l'article premier, quels actes entraient dans le champ d'application du projet d'articles.

570. Le *paragraphe 1* de l'article 3 a d'une manière générale été approuvé. Selon un membre, les mots « sont réputés représenter » devaient être remplacés par « représentent ». Toutefois, selon une autre opinion, les mots « sont réputés » créaient une présomption réfragable qui était nécessaire dans le paragraphe. En outre, la modification proposée risquait de créer des problèmes d'incompatibilité avec la constitution de certains pays.

571. Si, selon une opinion, les ministres « techniques » devaient peut-être figurer au paragraphe 1 parmi les représentants habilités à formuler des actes unilatéraux, selon une autre, la notion même de « ministre technique » était inappropriée.

572. Selon une opinion, les organes de l'État, en particulier les organes pléniers et les organes législatifs, devraient aussi être habilités à formuler des actes unilatéraux. Il songeait aux parlements mais aussi aux organes et conseils qui se mettaient spontanément en place après une période d'instabilité intérieure et concentraient entre leurs mains la réalité du pouvoir, qu'ils étaient en mesure d'exercer effectivement en attendant la mise en place d'institutions permanentes.

573. À cet égard, on a fait observer que, si le parlement devait être au nombre des personnes autorisées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État, on pouvait douter que cette catégorie d'auteurs d'actes unilatéraux fût couverte par le paragraphe 2, et peut-être fallait-il la mentionner expressément au paragraphe 1.

574. Un gouvernement ayant suggéré dans ses commentaires écrits d'inclure les chefs de mission diplomatique au paragraphe 1, des doutes ont été exprimés quant à leur capacité de formuler des actes unilatéraux sans habilitation spécifique.

575. Le *paragraphe 2* a d'une manière générale été approuvé, mais un certain nombre d'observations ont été faites quant à sa rédaction. On a proposé de remplacer les mots « une personne » par « une autre personne ». On a aussi proposé de remanier la formule « pratique des États intéressés » pour qu'il soit clair que la pratique en question était celle de l'État auteur de l'acte unilatéral en cause. Selon une opinion, les mots « d'autres circonstances » nécessitaient peut-être des éclaircissements, car cette notion était relative dans le temps et dans l'espace. On a proposé d'utiliser l'expression « circonstances dans lesquelles l'acte a été formulé ». Selon une autre opinion, la référence à d'« autres circonstances » était très utile. Pour le membre en question, il fallait peut-être faire mention, dans le commentaire de l'article 3, des assurances

données au cours d'un procès international par l'agent d'un État ou par un autre représentant autorisé. On a à cet égard évoqué l'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire du *Timor oriental*<sup>178</sup>.

576. Selon une opinion, dans sa forme actuelle, le paragraphe 2 était trop large. Personne n'avait la possibilité d'examiner la pratique de chaque État ou d'autres circonstances pour déterminer si une personne qui avait formulé un acte unilatéral était habilitée à agir au nom de l'État. Cela revenait à donner la possibilité à n'importe quel fonctionnaire subalterne de formuler un acte unilatéral qui aurait de grandes chances d'être invalidé par la suite. Selon le même membre, la Commission devait limiter la catégorie de personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au titre du paragraphe 2 aux chefs de mission diplomatique et autres ministres d'État à ce pleinement autorisés, à des fins spécifiques uniquement. Elle pourrait ainsi établir une distinction entre les pouvoirs généraux conférés aux trois catégories de personnes mentionnées au paragraphe 1 et les pouvoirs plus limités de la catégorie de personnes visée au paragraphe 2.

577. Selon une opinion, l'article 3 devait être complété par un troisième paragraphe, l'actuel article 4 relatif à la confirmation ultérieure de l'acte accompli sans autorisation. Selon cette opinion, l'article 3 pouvait en outre être reformulé en tenant compte des trois principes ci-après. Premièrement, la transposition des catégories d'autorité identifiées par le droit des traités (chef d'État, premier ministre, ministre des affaires étrangères) au droit des actes unilatéraux était acceptable. Deuxièmement, l'élargissement du cercle des autorités qualifiées pour engager l'État par voie unilatérale ne devait pas faire intervenir certaines techniques particulières au droit des traités telles que les pleins pouvoirs, mais devait s'appuyer, d'une part, sur la position de l'auteur de l'acte au sein de l'appareil d'État, c'est-à-dire dans l'exercice du pouvoir politique au sein de l'État, et, d'autre part, sur la particularité technique du domaine dans lequel l'auteur de l'acte unilatéral était intervenu, sous réserve de confirmation dans les deux cas. Troisièmement, c'était à ces mêmes conditions que l'élargissement du cercle des autorités aux chefs de mission diplomatique ou aux représentants permanents d'État auprès d'organisations internationales était acceptable. Il faudrait, ainsi, au paragraphe 1, remplacer le membre de phrase « sont réputés représenter l'État pour accomplir en son nom des actes unilatéraux » par « sont compétents pour accomplir au nom de l'État des actes unilatéraux ». Dans la version française du paragraphe 2, la formule « Une personne est considérée comme habilitée par l'État pour accomplir en son nom un acte unilatéral » était lourde et elle devait être remplacée par « Une personne est présumée compétente pour accomplir au nom de l'État un acte unilatéral ».

578. L'article 4, relatif à la confirmation ultérieure de l'acte accompli sans autorisation, a d'une manière générale été approuvé. Certains membres ont toutefois exprimé des réserves au sujet du mot « expressément » qualifiant la confirmation. Ils se demandaient pourquoi un acte unilatéral ne pouvait être confirmé tacitement, estimant que la confirmation d'un acte unilatéral devait être

régié par les mêmes règles que sa formulation. On a dit à cet égard qu'un acte unilatéral pourrait être confirmé *per concludentiam* dans le cas où l'État n'invoquait pas l'absence d'habilitation pour invalider l'acte et exécutait l'obligation qu'il avait assumée.

579. Selon certains membres, le contenu de l'article 4 pouvait être incorporé à l'article 3 en tant que paragraphe 3.

580. On a fait observer que dans le texte français les mots « effets juridiques » devaient être mis au singulier.

581. D'autre part, un membre n'a pas appuyé l'article 4, jugeant qu'il n'était pas suffisamment restrictif. Il estimait que si une personne formulait un acte unilatéral sans être habilitée à le faire, l'État concerné ne pouvait pas par la suite approuver cette action illicite. En droit des obligations, la personne concernée avait agi illégalement, et son action était donc nulle *ab initio*. En conséquence, un État ne pouvait pas valider a posteriori une conduite qui n'était pas autorisée à l'origine.

582. Un appui s'est manifesté à la Commission en faveur de la suppression de l'ancien article 6 relatif à l'expression du consentement.

583. S'agissant du *silence* et des actes unilatéraux, dont le Rapporteur spécial traitait dans son troisième rapport relativement à la suppression de l'ancien article 6, des opinions divergentes ont été exprimées.

584. Pour certains membres, le silence ne pouvait être considéré comme un acte unilatéral au sens strict car il ne comportait pas d'intention, qui était l'un des éléments importants de la définition de l'acte unilatéral. C'est pourquoi la question du silence et des actes unilatéraux ne relevait pas du projet d'articles.

585. D'autres membres n'étaient pas du même avis. Ils ont souligné que, si certains silences n'étaient certainement pas et ne pouvaient pas être des actes unilatéraux, il y avait aussi des « silences éloquents » qui étaient l'expression intentionnelle d'un acquiescement et qui constituaient donc bel et bien de tels actes. L'affaire du *Temple de Préah Vihear*<sup>179</sup> en fournissait un exemple. On a en outre fait observer que le silence, et la doctrine l'admettait, pouvait constituer un véritable acte juridique. Le silence opérant comme un acquiescement pouvait dans certaines situations permettre à l'acte unilatéral initial de produire tous ses effets juridiques, notamment lorsque cet acte visait à créer des obligations à la charge d'un ou plusieurs États. Un État pouvait dans certains cas exprimer son consentement par le silence, même si en droit des traités le consentement devait être explicite. On a aussi dit qu'à l'époque moderne l'accord tacite jouait un rôle majeur dans le développement du droit international général, notamment du *jus cogens*. Dans de nombreux cas, le Conseil de sécurité avait adopté des résolutions, notamment celles créant des tribunaux internationaux ad hoc, en exerçant des pouvoirs que ne lui conférerait pas la Charte des Nations Unies – et les États Membres de l'Organisation avaient tacitement reconnu ses décisions, qui en avaient de ce fait acquis force obligatoire. En outre,

<sup>178</sup> *Portugal c. Australie*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 90.

<sup>179</sup> Voir *supra* note 174.

en droit de la preuve, le silence pouvait être assimilé à un aveu. Dans une situation de conflit, si un État mettait un autre État au défi de prouver que ce qu'il affirmait à propos d'un acte de cet autre État était faux et que cet autre État restait silencieux, son silence valait acquiescement.

586. À titre d'observation générale sur l'article 5, des membres ont souligné la nécessité de lier ce dernier à une disposition sur les conditions de validité de l'acte unilatéral, qui n'avait pas encore été établie. Dans le cadre d'une étude sur les conditions déterminant la validité des actes unilatéraux, a-t-on dit, il faudrait envisager le contenu matériel possible de l'acte, sa licéité par rapport au droit international, l'absence de vice dans la manifestation de la volonté, la nécessité de la notoriété de l'expression de la volonté et la production d'effets sur le plan international. Une fois ces conditions identifiées et développées, il serait plus facile d'articuler de manière appropriée les règles relatives à la nullité.

587. Le lien avec une disposition éventuelle sur la révocation de l'acte unilatéral a également été souligné. On a fait observer que, si l'acte unilatéral était révocable, l'État avait intérêt à recourir à ce moyen plutôt que d'invoquer une cause de nullité. Les causes de nullité devraient donc concerner essentiellement les actes unilatéraux qui n'étaient pas révocables, c'est-à-dire ceux qui liaient l'État auteur de l'acte à l'égard d'une autre entité.

588. Il a été également suggéré d'établir une distinction entre les cas dans lesquels un acte ne pouvait être annulé que si un motif de nullité était invoqué par un État (nullité relative) et les cas dans lesquels la nullité était une sanction imposée par le droit ou découlait directement du droit international (nullité absolue ou *ex lege*). L'erreur, la fraude, ou la corruption, qui faisaient l'objet des alinéas *a*, *b* et *c* du projet d'article 5, pouvaient être invoquées par les États comme causes de nullité d'actes unilatéraux formulés en leur nom. Il en était de même de la situation qu'entendait régir l'alinéa *h* du projet d'article, à savoir celle de l'acte unilatéral contraire à une norme d'importance fondamentale du droit interne de l'État qui en était l'auteur.

589. À cet égard, il a été également suggéré d'insérer dans le projet une disposition relative à l'incapacité de l'État auteur de l'acte unilatéral. Tout engagement unilatéral d'un État qui serait incompatible avec le statut de cet État serait à l'évidence dépourvu de validité juridique. Si, par exemple, un État neutre formulait un acte unilatéral qui était en contradiction avec ses engagements internationaux en matière de neutralité, cet acte ne serait pas valide.

590. À titre également d'observation générale sur l'article 5, on a émis l'avis que l'invalidation d'un traité ou d'un acte unilatéral constituait la plus extrême des sanctions juridiques possibles. Il existait d'autres moyens moins extrêmes par lesquels un système juridique pouvait condamner un acte, par exemple l'inopposabilité. Si le Conseil de sécurité imposait un embargo sur les armes et que certains États concluaient un accord ou formulaient un acte unilatéral à l'effet contraire, l'accord ou l'acte en question ne seraient pas frappés de nullité mais ne seraient tout simplement pas mis en œuvre. Si une règle A prévalait sur une règle B, il n'en résultait pas nécessairement

que la règle B était frappée de nullité. Selon la jurisprudence de la Cour européenne de justice, si une règle de droit interne était incompatible avec une règle de droit communautaire, la règle interne n'était pas considérée comme nulle, mais elle était simplement inapplicable dans certains cas déterminés.

591. Sur le plan de la rédaction, des membres ont suggéré que les différents motifs de nullité fassent l'objet d'un article distinct accompagné chacun d'un commentaire détaillé.

592. En ce qui concerne la *formule liminaire* de l'article 5, il a été suggéré de faire apparaître clairement que l'État invoquant la nullité d'un acte unilatéral était l'État qui avait formulé cet acte.

593. Au sujet de l'alinéa *a*, qui traite de l'erreur en tant que motif de nullité, l'attention a été appelée sur la nécessité de rédiger cette disposition en employant une terminologie différente de celle de la Convention de Vienne de 1969. Il a été suggéré à cet égard de ne pas utiliser le mot « consentement », qui relevait de la terminologie conventionnelle.

594. L'inclusion de la corruption à l'alinéa *c* était opportune. La corruption, a-t-on dit, était universellement combattue par des instruments juridiques, tels que la Convention interaméricaine contre la corruption. On s'est demandé, toutefois, s'il était nécessaire de limiter la corruption à « l'action directe ou indirecte d'un autre État ». L'on ne pouvait écarter la possibilité que la personne formulant l'acte unilatéral soit corrompue par une autre personne ou une entreprise.

595. À propos de l'alinéa *d* relatif à la contrainte, on a fait observer que l'exercice d'une contrainte sur la personne qui accomplissait l'acte constituait un cas à part puisqu'en l'espèce la personne en question n'exprimait pas la volonté de l'État qu'elle était censée représenter, mais celle de l'État qui exerçait la contrainte. Sans volonté, il n'y avait pas d'acte juridique et s'il n'y avait pas d'acte, il n'y avait rien à annuler. Si les cas évoqués dans les autres alinéas étaient des cas de *negotium nullum*, on était dans l'alinéa *d* en présence d'un cas de *non negotium*.

596. En ce qui concerne l'emploi ou la menace de l'emploi de la force traités à l'alinéa *e* et le conflit avec une norme impérative du droit international qui faisait l'objet de l'alinéa *f*, on a fait observer qu'il s'agissait de motifs de nullité absolue découlant directement du droit international général et que, par conséquent, les actes évoqués dans ces deux alinéas étaient nuls *ab initio*.

597. Pour ce qui est en particulier de l'alinéa *f*, il a été suggéré de calquer cette disposition non seulement sur l'article 53 de la Convention de Vienne de 1969 mais aussi sur l'article 64 de cette convention et de reprendre dans le projet la définition du *jus cogens*.

598. Des avis divergents ont été exprimés à propos de l'alinéa *g*, relatif aux actes unilatéraux qui contreviennent à une décision du Conseil de sécurité.

599. Certains membres ont appuyé cet alinéa tout en estimant qu'il n'allait pas assez loin. Ainsi, selon un des

avis exprimés, il faudrait faire apparaître clairement dans cet alinéa qu'un acte unilatéral devait être nul non seulement s'il contrevenait à une décision du Conseil de sécurité mais aussi s'il contrevenait à la Charte des Nations Unies. De plus, selon ce même avis, un acte devait être nul s'il contrevenait aux décisions des tribunaux internationaux. Un autre membre a émis l'avis qu'un acte unilatéral pouvait être frappé de nullité non seulement si, au moment de sa formulation, il contrevenait à une décision du Conseil de sécurité, mais aussi, à un stade ultérieur, si la décision du Conseil avec laquelle l'acte était en conflit avait été prise après la formulation de l'acte en question. Selon un autre membre encore, l'Article 103 de la Charte, qui dit clairement qu'en cas de conflit les obligations en vertu de la Charte prévaudront, était applicable non seulement aux dispositions conventionnelles mais aussi aux actes unilatéraux incompatibles avec des obligations en vertu de la Charte.

600. Tout en appuyant en principe l'alinéa *g*, des membres ont été d'avis qu'il faudrait en limiter la portée aux actes unilatéraux contrevenant à une décision du Conseil de sécurité prise en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

601. En revanche, un certain nombre de membres étaient vigoureusement opposés à l'inclusion de l'alinéa *g*. À leur avis, il n'y avait aucune raison d'agir dans ce domaine différemment de la Convention de Vienne de 1969, qui gardait un silence prudent sur ce point. Il était vrai que, selon l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, en cas de conflit entre les obligations en vertu de la Charte et les obligations en vertu d'autres traités, les premières prévaudraient, mais cela ne voulait pas dire que le traité en question serait annulé mais seulement que certaines dispositions non conformes à la Charte ne seraient pas applicables. Ces membres ont souligné que le but de l'Article 103 n'était pas de frapper de nullité les obligations contractées en vertu de traités. Ces obligations pouvaient être suspendues lorsqu'une obligation au titre de la Charte était activée par une décision du Conseil de sécurité, mais le traité n'en demeurait pas moins en vigueur et devenait de nouveau exécutoire lorsque la décision du Conseil avait cessé de s'appliquer. De l'avis de ces membres, il en allait de même pour les actes unilatéraux.

602. La plupart des membres ont émis des doutes au sujet de l'alinéa *h*, relatif aux actes unilatéraux contraires à une norme d'importance fondamentale du droit interne de l'État qui en est l'auteur. Ces doutes étaient accrus pour certains membres par l'absence de commentaire approprié expliquant l'alinéa. D'après l'un d'eux, cette disposition renvoyait au droit constitutionnel des États mais, dans un régime démocratique, les actes unilatéraux n'avaient pas nécessairement à être ratifiés par les parlements nationaux. Les actes unilatéraux visés dans le rapport étaient des actes formulés dans certains cas par le pouvoir exécutif, qui pouvaient avoir des effets sur des actes de caractère législatif ou sur la coordination entre les différents pouvoirs de l'État. De l'avis de certains membres, tel qu'il était rédigé, cet alinéa risquait d'être interprété comme donnant la primauté au droit interne sur les engagements assumés en droit international, ce qui serait inacceptable. Des membres se sont aussi demandé si cet alinéa ne risquait pas de favoriser une situation dans laquelle un État utiliserait les dispositions de son droit

interne pour échapper à des obligations internationales qu'il avait fait naître en formulant un acte unilatéral valide.

603. Il a été suggéré de formuler l'alinéa *h* de manière à mettre en évidence le fait que, lorsque l'acte unilatéral avait été formulé, une norme d'importance fondamentale du droit interne ou constitutionnel concernant la faculté d'assumer des obligations internationales ou de formuler des actes juridiques sur le plan international avait été violée.

#### 4. CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

604. Le Rapporteur spécial, résumant le débat, a déclaré que l'importance du sujet avait été clairement réaffirmée, et le fait que le recours aux actes unilatéraux était de plus en plus fréquent dans les relations internationales généralement reconnu. Certains doutes avaient cependant été exprimés, tant au sein de la Commission que dans les réponses des gouvernements au questionnaire, sur la possibilité de définir des règles communes à tous les actes unilatéraux des États. Jusqu'à un certain point, le Rapporteur spécial partageait ces doutes. Pourtant, la définition et les règles générales de formulation de l'acte unilatéral figurant dans le rapport s'appliquaient à tous les actes unilatéraux. Les rapports ultérieurs contiendraient des règles spécifiques applicables aux divers actes unilatéraux, que le Rapporteur spécial s'efforceraient de classer dans son rapport suivant. Il pourrait y avoir une catégorie comprenant les actes par lesquels les États assument des obligations et une autre recouvrant les actes par lesquels les États acquéraient, répudiaient ou réaffirmaient un droit. C'est le classement qui avait été suggéré par un membre. Comme un autre membre l'avait dit, une fois les actes classés en catégories, les effets juridiques et toutes les questions relatives à l'application, l'interprétation et la durée des actes par lesquels les États contractent des obligations pourraient être examinés.

605. Le Rapporteur spécial a proposé que les projets d'articles 1 à 4 soient renvoyés au Comité de rédaction pour examen à la lumière des observations faites sur chaque article, et le Groupe de travail devrait de son côté poursuivre son étude approfondie de l'article 5, relatif à la nullité, y compris l'idée de le faire précéder de dispositions relatives aux conditions de validité.

606. En ce qui concerne l'article premier, quelques membres ont discerné une évolution entre la démarche restrictive adoptée dans le premier rapport<sup>180</sup> et la formulation actuelle, beaucoup plus large. C'était là une transition nécessaire, mais à cause d'elle, il se pourrait que la réaction des États à cet article soit différente de la position qu'ils avaient prise dans le questionnaire. On a laissé entendre que le Rapporteur spécial suivait de trop près la pente des réflexions de la Commission. Naturellement, il avait ses propres idées depuis le départ, mais il ne serait pas réaliste de chercher à les imposer. C'était l'effort pour parvenir à un consensus, quelle que soit son opinion personnelle, qui comptait. À titre d'exemple, le Rapporteur spécial s'était incliné devant l'opinion majoritaire en sup-

<sup>180</sup> Voir *supra* note 161.

primant de la définition certains termes qu'il lui avait paru utile de garder.

607. Des membres ont parlé d'un risque de tautologie à propos des termes « manifestation de volonté » et « intention » à l'article premier, mais il y avait une différence très tranchée entre le premier, qui était la réalisation effective de l'acte, et le second, qui était le sens donné par l'État à l'accomplissement de cet acte. Ils étaient complémentaires et devaient tous deux être maintenus.

608. La notion d'« effets juridiques » était plus large que les « obligations », visées dans son premier rapport, qui ne couvraient pas certains actes unilatéraux. Quelques membres l'avaient cependant jugée trop générale et dit qu'il convenait d'employer l'expression « droits et obligations ». Ce point pourrait être examiné au Comité de rédaction.

609. Le projet d'articles visait la formulation d'actes unilatéraux par les États, mais cela ne signifiait pas qu'il fût impossible d'adresser ces actes, non seulement à d'autres États ou à la communauté internationale dans son ensemble, mais encore à des organisations internationales. D'où la question qui avait été posée de savoir pourquoi ils ne pourraient pas être destinés à d'autres entités. Elle était intéressante, encore que le Rapporteur spécial s'inquiétât quelque peu de la tendance que l'on observait dans tout le système des Nations Unies, et non pas seulement au sein de la Commission, à introduire dans les relations internationales des entités autres que les États. En réalité, le régime de la responsabilité s'appliquait aux seuls États, et il n'était peut-être pas indiqué que des entités autres que les États et les organisations internationales jouissent de certains droits en vertu des obligations contractées par un État. Ce point pourrait être examiné plus avant par le Groupe de travail.

610. Bien qu'une majorité de membres ait suggéré la suppression du terme « non équivoque », le Rapporteur spécial persistait à penser qu'il était utile et devrait être maintenu, ne serait-ce que dans le commentaire, pour expliquer la clarté avec laquelle la volonté doit être manifestée.

611. La formule « dont ... ont connaissance », préférée à la précédente mention de la publicité, était plus large et plus appropriée mais elle avait été contestée au motif qu'il était difficile de déterminer à quel moment un État avait connaissance de quelque chose. Selon une suggestion, le texte définitif de la disposition contenant cette formule devait être remplacé par un libellé emprunté à la Convention de Vienne de 1969 pour indiquer que l'acte était régi par le droit international.

612. Quelques membres avaient évoqué la possibilité de réinsérer un article relatif à la portée du projet, comme le Rapporteur spécial l'avait proposé dans son deuxième rapport, et, si la majorité des membres en était d'accord, cet article devrait être élaboré par le Comité de rédaction en parfaite conformité avec l'article premier, sur la définition de l'acte unilatéral. Il avait aussi été suggéré de réincorporer la clause de sauvegarde de l'article 3 du projet antérieur, qui visait à empêcher l'exclusion d'autres actes unilatéraux. Le Rapporteur spécial pensait cependant que la définition actuelle de l'acte unilatéral était suffisamment large.

613. L'article 2 n'avait fait l'objet d'aucune critique sur le fond.

614. Le paragraphe 2 de l'article 3 constituait une innovation, qui marquait un certain développement progressif du droit international en ce qu'il retenait la possibilité pour une personne autre que le chef de l'État, le chef de gouvernement et le ministre des affaires étrangères d'être considérée comme habilitée à agir au nom de l'État. Cette disposition paraissait avoir été généralement acceptée, mais le Comité de rédaction pourrait se pencher sur les questions qui avaient été soulevées à propos des formules « la pratique des États intéressés » et « d'autres circonstances ».

615. À l'article 4, l'emploi du mot « expressément » rendait cette disposition plus restrictive que son équivalent dans la Convention de Vienne de 1969. Il avait donné lieu à quelques commentaires, la majorité des membres étant favorable à un réalignement sur cet instrument. C'était aussi là un point qui pourrait être examiné par le Groupe de travail.

616. L'article 5, sur la nullité de l'acte unilatéral, serait examiné à fond par le Groupe de travail. Un membre avait fait la très intéressante suggestion de ne pas s'en tenir, à l'alinéa g de cet article, à la simple mention d'une décision du Conseil de sécurité et de préciser qu'il s'agissait d'une décision prise en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'omission de cette précision était délibérée de la part du Rapporteur spécial, parce qu'ainsi l'alinéa couvrirait aussi les décisions que le Conseil prenait lorsqu'il établissait des commissions d'enquête en vertu du Chapitre VI. Cela également pouvait être discuté. Un membre avait évoqué la nécessité d'indiquer qui pouvait invoquer la nullité d'un acte et donc de distinguer les diverses causes de nullité.

617. L'estoppel et le silence avaient donné lieu à un certain nombre de commentaires. S'il n'y avait sans doute guère de raison de les faire figurer dans les textes relatifs à la formulation de l'acte unilatéral, le Rapporteur spécial pensait qu'ils devaient en revanche être traités dans le contexte du comportement de l'État et par conséquent trouver place dans la partie du rapport consacrée aux effets juridiques de l'acte unilatéral.

618. En réponse à la question de savoir si l'on pouvait dégager une tendance des réponses des gouvernements au questionnaire, le Rapporteur spécial dit que certaines des réponses critiquaient le traitement du sujet, mais avaient été très utiles, et il serait tenu compte par la suite de la suggestion de présenter un additif aux commentaires.

619. À l'issue du débat, la Commission a décidé de réunir de nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États. Elle a aussi décidé de renvoyer les projets d'articles 1 à 4 au Comité de rédaction et le projet d'article 5 au Groupe de travail pour qu'il le réexamine.

## 5. CRÉATION DU GROUPE DE TRAVAIL

620. Le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États a tenu deux séances préliminaires pendant la première partie de la session de la Commission, les 19 et 20 mai 2000. Compte tenu de la nécessité de progresser sur

d'autres sujets, le Groupe de travail n'a pas été en mesure de tenir d'autres séances et n'a pas pu, en particulier, examiner le projet d'article 5 sur la nullité de l'acte unilatéral qui lui avait été renvoyé.

621. Le Groupe de travail a indiqué que même si, en raison des circonstances susmentionnées, il n'avait pas été possible de tirer des conclusions finales des débats tenus au cours de ces deux séances, les points suivants relatifs aux travaux futurs sur le sujet avaient bénéficié d'un solide appui :

*a)* Les actes unilatéraux dont il faudrait traiter sont des actes non dépendants en ce sens que les effets juridiques qu'ils produisent ne sont pas déterminés à l'avance par le droit classique ou coutumier mais sont établis, quant à leur nature et à leur portée, par la volonté de l'État auteur;

*b)* Le projet d'articles pourrait s'articuler autour de la distinction entre les règles générales qui peuvent être applicables à tous les actes unilatéraux et les règles spécifiques applicables à des catégories individuelles d'actes unilatéraux;

*c)* Le Rapporteur spécial pourrait, dans le cadre de l'étude des catégories spécifiques d'actes unilatéraux, se concentrer tout d'abord sur les actes qui créent des obli-

gations pour l'État auteur (promesses) sans préjudice de la reconnaissance de l'existence d'autres catégories d'actes unilatéraux telles que la protestation, la renonciation et la reconnaissance, qui pourraient être abordées à un stade ultérieur;

*d)* Par la suite, une attention particulière devrait être accordée à la pratique des États. Le Rapporteur spécial et le secrétariat pourraient, dans la mesure du possible, continuer à s'efforcer de recueillir des exemples de la pratique des États. En outre, étant donné que seuls 12 États avaient répondu au questionnaire envoyé aux gouvernements par le secrétariat en 1999 et que, dans leur réponse, la plupart de ces États formulaient des observations sur les divers points du questionnaire sans donner suffisamment de renseignements sur leur pratique, le secrétariat pourrait envoyer un rappel aux gouvernements qui n'avaient pas encore répondu au questionnaire en leur demandant plus particulièrement de fournir des informations sur leur pratique.

622. La Commission n'a pas eu le temps d'examiner le rapport du Groupe de travail. Elle a convenu toutefois qu'il serait utile de connaître les vues des gouvernements sur les points énoncés plus haut aux alinéas *a*, *b* et *c* et que le secrétariat devrait agir dans le sens indiqué à l'alinéa *d*.