

Chapitre VII

ACTES UNILATÉRAUX DES ÉTATS

A. – Introduction

232. Dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale 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 international²⁰⁶.

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

234. 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 de son étude, la portée et le contenu possibles du sujet et le schéma de l'étude. À la même session, la Commission a examiné et approuvé le rapport du Groupe de travail²⁰⁷.

235. Toujours à sa quarante-neuvième session, la Commission a nommé M. Víctor Rodríguez Cedeño rapporteur spécial pour le sujet²⁰⁸.

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

237. À sa cinquantième session, en 1998, la Commission était saisie du premier rapport du Rapporteur spécial sur le sujet²⁰⁹ et l'a examiné. À l'issue de son débat, la Commission a décidé de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États.

238. Le Groupe de travail a fait rapport à la Commission sur les questions touchant la portée du sujet, l'optique dans laquelle l'aborder, la définition de l'acte unilatéral et les travaux futurs du Rapporteur spécial. À la même session, la Commission a examiné et approuvé le rapport du Groupe de travail²¹⁰.

239. À sa cinquante et unième session, en 1999, la Commission était saisie du deuxième rapport du Rapporteur

spécial sur le sujet²¹¹ et l'a examiné. À l'issue du débat, la Commission a décidé de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États.

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

241. À sa cinquante-deuxième session, en 2000, la Commission a examiné le troisième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet²¹² ainsi que le texte des réponses reçues des États²¹³ au questionnaire sur le sujet qui leur avait été adressé le 30 septembre 1999. La Commission a décidé de renvoyer les projets d'articles révisés 1 à 4 au Comité de rédaction et le projet d'article révisé 5 au Groupe de travail sur le sujet.

242. À sa cinquante-troisième session, en 2001, la Commission a examiné le quatrième rapport du Rapporteur spécial²¹⁴ et créé un groupe de travail à composition non limitée. Sur la recommandation du Groupe de travail, la Commission a prié le secrétariat d'adresser aux gouvernements un questionnaire les invitant à fournir des informations supplémentaires sur leur pratique en matière de formulation et d'interprétation des actes unilatéraux²¹⁵.

243. À sa cinquante-quatrième session en 2002, la Commission a examiné le cinquième rapport du Rapporteur spécial²¹⁶ ainsi que le texte des réponses des États²¹⁷ au questionnaire sur le sujet distribué

²⁰⁶ *Annuaire... 1996*, vol. II (2^e partie), par. 248, p. 105, et annexe II, p. 146.

²⁰⁷ *Annuaire... 1997*, vol. II (2^e partie), par. 194 et 196 à 210, p. 65 et 66.

²⁰⁸ *Ibid.*, par. 212, p. 67, et par. 234, p. 72.

²⁰⁹ *Annuaire... 1998*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/486, p. 327.

²¹⁰ *Ibid.*, vol. II (2^e partie), par. 192 à 201, p. 61.

²¹¹ *Annuaire... 1999*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/500 et Add.1, p. 217.

²¹² *Annuaire... 2000*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/505, p. 267.

²¹³ *Ibid.*, doc. A/CN.4/511, p. 287.

²¹⁴ *Annuaire... 2001*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/519.

²¹⁵ *Ibid.*, vol. II (2^e partie), par. 29, p. 19, et par. 254, p. 221.

²¹⁶ *Annuaire... 2002*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/525 et Add.1 et 2.

²¹⁷ *Ibid.*, doc. A/CN.4/524.

le 31 août 2001²¹⁸. Elle a aussi constitué un groupe de travail à composition non limitée.

B. – Examen du sujet à la présente session

244. À la présente session, la Commission était saisie du sixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/534), qu'elle a examiné de sa 2770^e à sa 2774^e séance, du 7 au 11 juillet 2003.

245. À sa 2771^e séance, la Commission a constitué un groupe de travail à composition non limitée sur les actes unilatéraux des États, présidé par M. Alain Pellet. Le Groupe de travail a tenu six séances (voir *infra* sect. C).

1. PRÉSENTATION PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DE SON SIXIÈME RAPPORT

246. Le Rapporteur spécial a indiqué que le sixième rapport portait de façon très préliminaire et générale sur un type d'acte unilatéral, la reconnaissance, en mettant l'accent en particulier sur la reconnaissance des États, comme l'ont suggéré certains membres de la CDI et certains représentants à la Sixième Commission.

247. Préciser la nature de l'acte juridique unilatéral au sens strict du terme n'était pas chose facile, mais cela ne signifiait nullement qu'il n'existait pas. Il était indubitable que les déclarations qui prennent la forme d'actes unilatéraux pouvaient avoir pour effet la création d'obligations juridiques, comme l'avait dit la CIJ dans ses arrêts sur les *Essais nucléaires*²¹⁹.

248. Le Rapporteur spécial a rappelé que la Commission avait dit à sa quarante-neuvième session, en 1997, qu'il était possible de faire un travail de codification et de développement progressif et que le sujet était mûr à cette fin²²⁰.

249. Si les opinions des gouvernements n'avaient pas été nombreuses, elles étaient fondamentales pour examiner le sujet. L'absence d'examen suffisant de la pratique avait été l'un des obstacles les plus importants que le Rapporteur spécial eut rencontré.

250. Les actes unilatéraux étaient fréquents, mais il n'était pas facile de déterminer, sans connaître l'avis des États, devant quel type d'acte on se trouvait ni si l'État qui le formulait avait l'intention de s'engager juridiquement et s'il considérait que l'acte lui était opposable, ou bien s'il s'agissait d'une simple manifestation d'ordre politique, fruit de la pratique diplomatique.

251. Il était difficile de se représenter d'ores et déjà la forme finale que pourrait revêtir le produit du travail de la Commission. Le Rapporteur spécial a indiqué que, s'il n'était pas possible d'élaborer des règles générales ou particulières sur ce type d'acte, on pourrait envisager d'ébaucher des directives reposant sur des principes généraux qui permettraient aux États d'agir et d'avoir une pratique pour procéder ensuite sur la base de cette pratique à

un véritable exercice de codification et de développement progressif. Quel que pût être le produit final, toutefois, le Rapporteur spécial pensait qu'il serait possible de poser certaines règles applicables aux actes unilatéraux en général.

252. Tout d'abord, l'acte unilatéral en général, et l'acte de reconnaissance en particulier, devait être formulé par des personnes autorisées à agir au plan international et à engager l'État qu'elles représentent. En outre, l'acte devait être exprimé librement, ce qui imposait diverses conditions de validité.

253. Le caractère obligatoire de l'acte unilatéral pourrait reposer sur une règle particulière, *acta sunt servanda*, inspirée de la règle *pacta sunt servanda* qui régit le droit des traités. On pourrait également poser comme principe général que les actes unilatéraux lient l'État à partir du moment de la formulation de l'acte ou du moment précisé dans la déclaration de manifestation de la volonté. L'acte serait alors opposable. De même, la modification, la suspension ou la révocation de l'acte ne pouvait se faire de façon unilatérale par son auteur. Enfin, l'interprétation des actes unilatéraux devait reposer sur un critère restrictif.

254. L'objet du sixième rapport avait été de rapprocher la définition et l'examen d'un acte matériel en particulier la reconnaissance – des travaux de la Commission sur l'acte unilatéral en général.

255. Le chapitre premier traitait de la reconnaissance sous ses diverses formes et s'achevait sur une amorce de définition qui pourrait s'adapter au projet de définition de l'acte unilatéral en général. Le Rapporteur spécial a tenté de montrer que le projet de définition examiné par la Commission pouvait englober la catégorie d'actes spécifiques qu'est la reconnaissance. Ce qui était important était de déterminer s'il s'agissait d'un acte unilatéral au sens d'une manifestation unilatérale de volonté exprimée avec l'intention de produire certains effets juridiques.

256. Le Rapporteur spécial a indiqué que l'institution de la reconnaissance ne coïncidait pas toujours avec l'acte unilatéral de reconnaissance. Un État pouvait reconnaître une situation ou une prétention juridique par toute une série d'actes ou de comportements. De l'avis du Rapporteur spécial, la reconnaissance implicite, qui a sans aucun doute des effets juridiques, devait être exclue de l'étude de l'acte que l'on essayait de définir.

257. Le silence, qui avait été interprété comme une reconnaissance, notamment dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear*²²¹ ou du *Droit de passage sur territoire indien*²²², même s'il produisait des effets juridiques, devait aussi être exclu des actes unilatéraux au sens strict.

258. La reconnaissance d'origine conventionnelle, les actes de reconnaissance qui s'expriment par le moyen d'une résolution de l'ONU et les actes émanant d'organisations internationales, devaient également être écartés du champ de l'étude.

259. Dans la première partie, le Rapporteur spécial a posé certaines questions importantes pour l'adoption d'un

²¹⁸ Voir *supra* note 215.

²¹⁹ *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 253; *Nouvelle-Zélande c. France*, *ibid.*, p. 457.

²²⁰ *Annuaire... 1997*, vol. II (2^e partie), par. 194 et 196, p. 65.

²²¹ *Fond*, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 6.

²²² *Ibid.*, C.I.J. Recueil 1960, p. 6.

projet de définition de l'acte unilatéral de reconnaissance, spécialement en ce qui concerne les critères de formulation de l'acte et son caractère discrétionnaire.

260. Il n'existait pas de critères régissant la formulation d'un acte de reconnaissance. La reconnaissance d'État, la reconnaissance d'un état de belligérance, d'insurgés ou de la neutralité ne semblait pas soumise à des critères déterminés, ce qui semblait s'appliquer également aux situations qui revêtent un caractère territorial.

261. Le Rapporteur spécial a fait référence à la non-reconnaissance. Un État pouvait en effet se voir interdire de reconnaître des situations de fait ou de droit; cela étant, l'État n'était pas obligé d'agir et de formuler cette non-reconnaissance.

262. Dans le rapport, on a abordé également de façon générale la possibilité que l'acte de reconnaissance, outre le fait qu'il est déclaratif, soit assorti de conditions, ce qui pouvait paraître en contradiction avec son caractère unilatéral.

263. L'intention de l'État auteur était un élément important car c'était dans l'expression de l'intention de reconnaître et dans la création d'une attente que reposait le caractère juridique de l'acte.

264. Le Rapporteur spécial considérait que la forme de l'acte de reconnaissance, qui pouvait être formulé par écrit ou oralement, était sans importance en soi. Il fallait s'en tenir à l'acte de reconnaissance expressément formulé à cette fin. Une définition de l'acte de reconnaissance figurait au paragraphe 67 de son rapport.

265. Dans le chapitre II du rapport, on abordait sommairement la question des conditions de validité de l'acte unilatéral de reconnaissance en suivant de près le précédent établi à propos de l'acte unilatéral en général: capacité de l'État et des personnes; manifestation de volonté connue du (ou des) destinataire(s); objet licite et, plus particulièrement, conformité aux normes impératives du droit international.

266. Dans le chapitre III, on examinait la question des effets juridiques de l'acte de reconnaissance en particulier et le fondement de son caractère obligatoire, en se fiant, là encore, au précédent de l'acte unilatéral en général. Le Rapporteur spécial a signalé tout d'abord que, selon la majorité des auteurs, l'acte de reconnaissance était déclaratif et non constitutif.

267. L'État qui reconnaissait était tenu d'adopter un comportement en accord avec sa déclaration, ce qui rapprochait ce cas de figure de celui de l'estoppel. L'État ou autre sujet destinataire pouvait, dès le moment de la déclaration ou le moment précisé dans celle-ci, exiger de l'État auteur qu'il agisse conformément à sa déclaration.

268. Le caractère obligatoire de l'acte unilatéral en général, et de la reconnaissance en particulier, devait se justifier, ce qui amenait à adopter une règle inspirée de la règle *pacta sunt servanda*, que l'on pourrait appeler *acta sunt servanda*. La sécurité juridique devait prévaloir aussi dans le contexte des actes unilatéraux.

269. Le chapitre IV traitait de façon générale de l'application de l'acte de reconnaissance en vue d'en tirer

des conclusions quant à la possibilité et aux conditions dans lesquelles un État pourrait éventuellement révoquer un acte unilatéral. Il était brièvement fait mention aussi de l'application territoriale et l'application temporelle de l'acte unilatéral dans le cas de la reconnaissance d'État en particulier.

270. La modification, la suspension et la révocation de l'acte unilatéral étaient aussi examinées. Il s'agissait de savoir si l'État pouvait modifier, suspendre ou révoquer l'acte de la même façon unilatérale qu'il l'avait effectué. Un principe général pouvait s'établir selon lequel l'auteur ne pouvait pas mettre fin de façon unilatérale à l'acte, à moins que cette possibilité ne fut prévue dans ce dernier ou que les circonstances eussent fondamentalement changé; la révocation de l'acte dépendrait donc du comportement et de l'attitude du destinataire.

271. En conclusion, le Rapporteur spécial a dit que le sixième rapport était un document tout à fait général et qu'il fallait approfondir le travail de réflexion pour voir de quelle façon il serait possible de mener les travaux de la Commission sur ce sujet à leur terme. Certains principes généraux valaient la peine d'être établis et il conviendrait également d'étudier la pratique dans ce domaine; le Rapporteur spécial a indiqué qu'un travail de recherche bibliographique était en cours.

2. RÉSUMÉ DU DÉBAT

272. Plusieurs membres ont réaffirmé l'importance du sujet, la pratique des États montrant que les actes unilatéraux faisaient naître des obligations internationales et qu'ils jouaient un rôle non négligeable dans les relations interétatiques, comme en témoignaient un certain nombre d'affaires portées devant la CIJ. Il était donc souhaitable de poser des règles en la matière, dans l'intérêt de la sécurité juridique. Il était utile pour les États de savoir quand l'expression unilatérale de leur volonté ou de leurs intentions, en dehors de tout lien conventionnel, les engageait. En particulier, l'étude du sujet pourrait expliquer par quelle alchimie l'État souverain se piégeait lui-même par l'expression de sa propre volonté, ou comment, de sa souveraineté, il pouvait arriver à tirer des obligations juridiques alors même qu'il ne s'adressait pas forcément à un autre État.

273. L'attention a été appelée sur le fait que, dans l'introduction de son sixième rapport, le Rapporteur spécial lui-même semblait douter de l'existence des actes unilatéraux. À cet égard, l'avis a été exprimé que le sujet n'était pas mûr pour la codification parce qu'il n'existait pas en tant qu'institution juridique: les actes unilatéraux ne faisaient que renvoyer à une réalité sociologique constituée par une interaction informelle des États qui les amenait parfois à être liés par leurs actions et, dans ces conditions, il était erroné de chercher à classer ces actes dans des catégories formalistes. Peut-être des règles ou des directives pouvaient-elles être élaborées à partir de la pratique touchant la reconnaissance d'États et de gouvernements, mais elles ne seraient certainement pas aussi précises ni aussi détaillées que les règles relevant du droit des traités.

274. Cependant, selon un autre point de vue, l'argument selon lequel le sujet des actes unilatéraux devrait être abandonné pour manque de cohérence et de

caractère juridique ne tenait pas, car toute une gamme d'éléments probants et la réalité des relations internationales le contredisaient. Les traités eux-mêmes, a-t-on avancé, pouvaient aussi être inclus dans la réalité sociologique de l'interaction des États.

275. Il a été admis que le sujet était complexe et qu'il soulevait des problèmes éminemment ardu, comme par exemple son rapport avec le droit des traités, le fait que la matière même échappait généralement à toute classification, le caractère informel des actes, le fait que la notion d'acte unilatéral était trop restrictive et le fait que les actes unilatéraux en droit interne n'avaient pas de statut juridique bien défini.

276. L'avis a été exprimé que l'objectif premier de l'exercice devrait consister non pas à décrire chacun des aspects de l'institution des actes unilatéraux, mais bien plutôt de déterminer quels étaient les effets juridiques de ceux-ci. En outre, la Commission devait prendre une décision sur la question de savoir si elle allait codifier les règles touchant les seuls actes unilatéraux ou aussi celles concernant le comportement des États. À cet égard, on a noté que, si le sujet était interprété au sens large de manière à y incorporer le comportement des États, la tâche déjà extrêmement délicate de la Commission deviendrait pratiquement impossible.

277. Quant aux efforts faits par le Rapporteur spécial pour répondre à la demande de la Commission et lui présenter une analyse des principaux actes unilatéraux avant qu'elle en vienne à l'adoption de conclusions générales, on a fait observer que le sixième rapport n'avait pas donné les résultats souhaités, qu'il n'était pas aussi clair qu'il devait l'être, qu'il était répétitif et qu'il ne s'inscrivait pas dans le prolongement logique de ceux qui le précédaient. On a noté que le Rapporteur spécial n'y proposait aucune démarche à suivre pour l'avenir et qu'il semblait préconiser de renoncer à élaborer des projets d'article et d'envisager plutôt de rédiger des directives moins rigides. Certes, il y traitait de la reconnaissance sous tous ses principaux aspects, mais à partir de propositions très théoriques et abstraites; il eût été utile qu'il expose les théories doctrinales fondamentales en la matière. De plus, l'analyse de la pratique des États y était limitée. Elle devrait porter sur la pratique des États dans le cas de chaque acte unilatéral, s'agissant de ses effets juridiques, des conditions de sa validité et d'autres questions comme la révocabilité et la cessation: il était nécessaire d'examiner la pratique des États pour déterminer si elle reflétait uniquement des éléments spécifiques ou si elle pouvait servir de base à l'élaboration de principes plus généraux dans le domaine des actes unilatéraux. En outre, le rapport ne traitait pas des actes de reconnaissance qui avaient un effet direct sur les règles régissant les actes unilatéraux. On a fait observer aussi que, bien qu'abordant des questions qui offraient matière à réflexion, il détournait la Commission de son objectif final, qui était de déterminer dans quelle mesure la reconnaissance produisait des effets juridiques.

278. Certains membres de la Commission ont émis des doutes quant à la méthodologie suivie par le Rapporteur spécial. Celui-ci était passé d'une approche globale à une approche au cas par cas pour dégager des règles générales applicables à tous les actes unilatéraux. On ne savait pas très bien comment ces études monographiques permet-

traient d'atteindre l'objectif final de l'exercice, à savoir l'élaboration de projets d'article permettant aux États de savoir quand ils courraient le risque d'être piégés par l'expression formelle de leur volonté. À cet égard, on a considéré qu'il pourrait être utile de dresser un tableau détaillé indiquant, horizontalement, les diverses catégories d'actes unilatéraux et, verticalement, les problèmes juridiques à examiner. Si des éléments communs apparaissaient dans les catégories répertoriées, alors il serait possible de dégager les règles générales qui s'appliquaient aux actes unilatéraux et qui seraient la substance même du projet d'articles.

279. D'un autre côté, on a dit que dresser un tableau analytique des actes unilatéraux demanderait beaucoup d'efforts, qui aboutiraient probablement à des résultats plutôt décevants, et qu'il s'agissait précisément de savoir sur quels actes unilatéraux la Commission devrait faire porter son étude. Conformément au critère originel défini par la Commission il y a quelques années, l'objectif n'était pas d'étudier les actes unilatéraux en tant que tels mais en tant que source du droit international.

280. Selon un autre point de vue, la question capitale en l'occurrence était celle de la définition de l'*instrumentum* ou de la procédure par lesquels un acte ou une déclaration de volonté faisait naître la responsabilité de l'État et cet objectif ne pouvait être atteint en étudiant la teneur de chaque acte ou catégorie d'actes. Il a été cependant relevé qu'il était bien plus difficile de définir un *instrumentum* dans le cas d'un acte unilatéral que dans celui d'un traité.

281. Des préoccupations ont été exprimées quant à la poursuite de la discussion sur la méthodologie, alors que les travaux sur le sujet avaient commencé en 1996.

282. Des vues divergentes ont été émises quant à la meilleure manière de poursuivre l'examen du sujet. Il a été proposé que la Commission revienne à l'élaboration de règles communes applicables à tous les actes unilatéraux et qu'elle mène à bien cette tâche avant d'aborder la deuxième phase des travaux, qui consisterait à formuler des règles spécifiques applicables à des actes spécifiques. D'un autre côté, on a estimé qu'il était possible, à partir de la pratique des États, de recenser les actes unilatéraux qui créaient des obligations internationales et de mettre au point un certain nombre de règles applicables. On a fait valoir aussi que l'élaboration de principes généraux sous forme d'articles de caractère conventionnel ne semblait pas correspondre à la nature de la matière à l'étude. Des doutes ont été exprimés aussi quant à la possibilité d'aller au-delà de la formulation de principes généraux. Selon un autre point de vue, il était trop tôt pour débattre du résultat éventuel de l'exercice auquel la Commission s'était attelée.

283. On a fait observer qu'il n'appartenait pas au seul Rapporteur spécial de trouver un moyen de faire avancer les travaux sur le sujet et que la Commission dans son ensemble devrait s'efforcer de l'aider à définir une démarche qui permettrait d'élaborer un ensemble de règles applicables aux actes unilatéraux.

284. Il a été relevé que le sixième rapport établissait à tort une distinction entre la reconnaissance en tant qu'institution et les actes unilatéraux de reconnaissance.

On a estimé qu'il était impossible d'examiner l'un de ces deux éléments sans examiner l'autre. Il était nécessaire de définir plus précisément la notion de reconnaissance et le rapport de cette dernière avec les actes unilatéraux. Des doutes ont été exprimés quant à l'idée émise selon laquelle il existait un tout homogène appelé reconnaissance.

285. On a relevé que les tentatives faites pour appliquer aux actes unilatéraux le régime de Vienne sur les traités se heurtaient à plusieurs contraintes. Par exemple, en traitant des conditions de la reconnaissance, le Rapporteur spécial dans son rapport s'en tenait trop strictement à la pratique suivie pour conclure des traités.

286. On a fait observer aussi que le sixième rapport tendait à appréhender la question de la reconnaissance d'États en tant qu'institution, sujet différent de celui qui était inscrit à l'ordre du jour de la Commission.

287. On a fait observer qu'il fallait étudier plus avant plusieurs questions soulevées dans le rapport, notamment celle de savoir si l'admission d'un nouveau Membre à l'Organisation des Nations Unies constituait ou non une forme de reconnaissance collective, si la non-reconnaissance était ou non un acte discrétionnaire et s'il était possible ou non dans certains cas de revenir sur la reconnaissance. Bien que le Rapporteur spécial ait considéré que la reconnaissance implicite ne relevait pas du sujet, on a noté que, puisque l'acte de reconnaissance ne devait répondre à aucune condition de forme, il s'en suivait inévitablement que la notion de reconnaissance implicite pouvait exister.

288. On a aussi observé que le choix fait par le Rapporteur spécial de centrer son sixième rapport sur la reconnaissance d'États n'était pas heureux et qu'il pourrait même aller à l'encontre de l'objectif visé dans la mesure où il mettait en jeu beaucoup trop de problèmes spécifiques pour qu'il soit possible de tirer des conclusions. On a exprimé l'avis que la reconnaissance d'États et la reconnaissance de gouvernements relevaient d'un pouvoir discrétionnaire et qu'elles ne se prêtaient pas à l'application de critères juridiques.

289. Il a été relevé que les exemples de non-reconnaissance donnés dans le rapport n'étaient pas à proprement parler des actes unilatéraux, parce que l'obligation juridique de non-reconnaissance dans les cas cités naissait des résolutions pertinentes d'organisations.

290. On a noté que le débat sur la conception déclarative ou constitutive de la reconnaissance concernait généralement les conséquences de la reconnaissance et non la nature de celle-ci, et que le Rapporteur spécial avait suivi cette dernière approche. Bien que la majorité des auteurs considèrent que la reconnaissance était déclarative, cette interprétation ne valait pas dans tous les cas: des conclusions totalement différentes ressortaient de l'analyse de la pratique des États. De façon générale, les effets de la reconnaissance pouvaient être plus constitutifs que déclaratifs. Néanmoins, même si la reconnaissance d'États était déclarative, ce qui était vrai pour la reconnaissance d'États ne l'était pas forcément pour la reconnaissance d'autres entités.

291. Certains membres de la Commission ont mis l'accent sur le caractère discrétionnaire de la reconnaissance et sur le fait qu'elle s'accompagnait de plus en plus de critères ou de conditions purement politiques qui allaient au-delà des considérations traditionnelles.

292. On a souligné que les effets de la reconnaissance pouvaient varier selon le type de reconnaissance considéré. Par exemple, les effets de la reconnaissance d'États étaient totalement différents de ceux de la reconnaissance de l'extension de la compétence territoriale d'un État. Les effets dépendaient, en plus de l'objet de la reconnaissance, d'autres paramètres comme les réactions du destinataire de l'acte. Par exemple, si le destinataire ne réagissait pas, l'État auteur de la reconnaissance avait davantage de latitude pour revenir sur la reconnaissance. Différents concepts ne pouvaient donc être «mis dans le même sac».

293. On a fait observer que les distinctions entre les divers actes n'étaient pas vraiment tranchées. Il aurait été utile, dans le rapport, d'examiner la question de savoir si la reconnaissance était une forme d'acceptation ou d'acquiescement, ou quelque chose d'autre. À cet égard, on a mentionné que la CIJ tendait à interpréter la «reconnaissance» comme une forme d'acceptation ou d'acquiescement; mais que cela ne suffisait pas à établir avec certitude que la reconnaissance avait telle ou telle conséquence spécifique. Il fallait donc approfondir les recherches sur ce point. Le Rapporteur spécial s'était fréquemment référé à des notions voisines de la reconnaissance, par exemple l'acquiescement et l'acceptation, mais ces notions n'étaient nullement identiques. Le Rapporteur spécial s'était également référé aux actes de non-reconnaissance, qui, a priori, semblaient relever davantage d'une catégorie différente, à savoir la protestation. En outre, le silence et l'acquiescement n'étaient pas synonymes, s'agissant en particulier des questions territoriales, et il fallait manier avec circonspection ces notions dans leur application aux relations entre États puissants et États plus faibles.

294. Il a été relevé par ailleurs qu'en analysant la question de la reconnaissance d'États, le Rapporteur spécial n'avait pas fait la moindre allusion à la distinction classique entre reconnaissance *de jure* et reconnaissance de facto, distinction qui déterminait la possibilité pour l'État auteur de revenir sur la reconnaissance, la reconnaissance *de jure* étant définitive et la reconnaissance de facto conditionnelle.

295. Des doutes ont été exprimés quant à l'affirmation figurant dans le rapport selon laquelle la modification, la suspension ou la révocation d'un acte de reconnaissance n'étaient possibles que si certaines conditions précises étaient réunies.

296. On a émis l'avis, à propos des effets de l'établissement et de la suspension de relations diplomatiques, que la reconnaissance de facto différait de la reconnaissance implicite, la première étant provisoire et ne faisant pas intervenir un acte juridique contraignant, tandis que, par un acte unilatéral, une partie manifestait sa volonté de contracter certaines obligations. L'établissement de relations diplomatiques pouvait être tenu pour une reconnaissance équivalant à un acte juridique, sans rien de plus. On a déclaré qu'il faudrait exclure du sujet la reconnaissance à travers l'établissement de relations diplomatiques

ou la conclusion d'accords, tout comme la reconnaissance issue de décisions d'une organisation internationale.

297. On a dit qu'il fallait incorporer dans les conclusions de la Commission le principe *acta sunt servanda* énoncé par le Rapporteur spécial, en l'accompagnant toutefois d'une clause *rebus sic stantibus*, pour signifier que si un changement fondamental des circonstances portait éventuellement atteinte à l'objet d'un acte unilatéral, alors ce dernier pouvait s'en trouver également affecté. De plus, mention a été faite de l'importance du principe de bonne foi dans l'exécution des obligations nées d'un acte unilatéral.

3. CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

298. Le Rapporteur spécial a noté que le débat avait mis une nouvelle fois en lumière les difficultés du sujet, non seulement quant au fond mais aussi s'agissant de la méthode à suivre.

299. La grande majorité des membres de la Commission partageaient l'avis selon lequel les actes unilatéraux existaient bel et bien. Néanmoins, certains d'entre eux estimaient que la portée du sujet devrait être étendue, au-delà des actes unilatéraux *stricto sensu*, à certains types de comportements d'État susceptibles de produire des effets juridiques.

300. Le Rapporteur spécial a indiqué avoir axé son sixième rapport sur la reconnaissance parce que la Commission lui avait demandé en 2002 de le faire, mais qu'il avait cherché à décrire les caractéristiques générales de l'acte unilatéral de reconnaissance et non pas à présenter une étude de l'institution de la reconnaissance en tant que telle. L'objet principal du sixième rapport était de montrer que la définition de l'acte de reconnaissance correspondait au projet de définition de l'acte unilatéral au sens strict que la Commission avait examiné les années précédentes.

301. Le Rapporteur spécial a dit qu'il n'était pas certain que le meilleur moyen de procéder soit d'étudier les différents types d'actes unilatéraux. Il existait assurément d'importantes divergences de vues au sein de la Commission sur plusieurs points. Un des principaux sujets de désaccord concernait la portée du sujet, certains membres de la Commission proposant de l'étendre au comportement des États, ce qui affecterait la teneur des rapports antérieurs présentés par le Rapporteur spécial, qui ne traitaient pas du comportement des États.

302. On trouvait fréquemment dans la pratique des cas de reconnaissance donnée sous certaines conditions, et la question méritait un examen plus poussé. Le Rapporteur spécial a souligné que certains États avaient accepté la reconnaissance collective. S'agissant de la révocation d'un acte unilatéral, il pouvait être conclu que le mieux serait d'adopter une démarche restrictive, sinon aussi bien la règle *acta sunt servanda* que le principe de bonne foi seraient remis en question.

C. – Rapport du Groupe de travail

303. À sa 2783^e séance, le 31 juillet 2003, la Commission a examiné et adopté les recommandations figurant dans

les parties 1 et 2 du rapport du Groupe de travail (A/CN.4/L.646) reproduit ci-après:

1. PORTÉE DU SUJET

304. À la suite d'assez longs débats, le Groupe de travail s'est mis d'accord sur le texte de compromis ci-après, qu'il a adopté par consensus. Comme tout compromis, ce texte repose sur des concessions mutuelles entre les positions en présence: il ne satisfait complètement personne mais est acceptable par tous.

305. Le Groupe de travail recommande très vivement à la Commission de considérer ce texte de compromis comme un guide tant pour les travaux futurs du Rapporteur spécial que pour les débats au sein de la Commission elle-même, qui devraient éviter de le remettre en cause, faute de quoi le travail sur le sujet s'enlisera une nouvelle fois et l'on retombera dans les errements passés, les instructions contradictoires données au Rapporteur spécial étant en partie responsables de la situation actuelle.

306. De l'avis du Groupe de travail, le consensus auquel il est parvenu constitue un équilibre entre les vues qui se sont exprimées en son sein, et qui reflètent les clivages existant au sein de la Commission dans son ensemble quant à la portée du sujet.

Recommandation 1

Aux fins de la présente étude, un acte unilatéral d'un État est une déclaration exprimant une volonté ou un consentement et par laquelle cet État vise à créer des obligations ou d'autres effets juridiques en vertu du droit international.

Recommandation 2

L'étude examinera aussi les comportements des États qui, en certaines circonstances, peuvent créer des obligations ou d'autres effets juridiques en vertu du droit international, similaires à ceux des actes unilatéraux décrits ci-dessus.

Recommandation 3

En relation avec les actes unilatéraux décrits dans la recommandation 1, l'étude proposera des projets d'article assortis de commentaires. En relation avec les comportements mentionnés dans la recommandation 2, l'étude examinera la pratique des États et, si nécessaire, pourra comporter des directives/recommandations.

2. MÉTHODE DE TRAVAIL

307. Le Groupe de travail aurait souhaité pouvoir présenter à la Commission des recommandations aussi précises que possible quant à la méthode à suivre pour atteindre les objectifs définis ci-dessus. Il ne lui a malheureusement pas été possible de s'acquitter complètement de cette tâche dans le délai qui lui a été imparti et il se borne aux suggestions suivantes que le Rapporteur spécial pourrait prendre en compte dans son prochain rapport.

308. Le Rapporteur spécial, qui est largement à l'origine de ces recommandations, a informé le Groupe de travail que, avec l'aide de l'Université de Malaga et des étudiants du séminaire de droit international, il avait d'ores et déjà rassemblé une documentation importante sur la pratique étatique.

Recommandation 4

Le rapport que le Rapporteur spécial présentera à la Commission lors de sa prochaine session devrait constituer exclusivement une présentation aussi complète que possible de la pratique des États en la matière. Celui-ci devrait inclure aussi bien des informations ayant pour origine l'auteur de l'acte ou du comportement que les réactions des autres États ou des autres acteurs concernés.

Recommandation 5

Le matériau rassemblé sur une base empirique devrait inclure aussi bien les éléments permettant de dégager les règles applicables aux actes unilatéraux *stricto sensu*, en vue d'aboutir à la rédaction d'un projet d'articles assortis de commentaires que celles qui pourraient s'appliquer aux comportements étatiques produisant des effets similaires.

Recommandation 6

Un classement ordonné de cette pratique devrait, dans la mesure du possible, permettre de répondre aux questions suivantes:

– À quels motifs a répondu l'acte ou le comportement unilatéral de l'État?

– Quels sont les critères de validité de l'engagement exprès ou implicite de l'État, en particulier, mais non exclusivement, ceux relatifs à la compétence de l'organe qui est à l'origine de cet acte ou de ce comportement?

– Dans quelles circonstances et à quelles conditions l'engagement unilatéral peut-il être modifié ou retiré?

Recommandation 7

Le Rapporteur spécial ne présentera pas dans son prochain rapport les règles juridiques pouvant être déduites du matériau ainsi présenté. Elles feront l'objet de rapports ultérieurs en vue d'aboutir à des projets d'article ou à des recommandations précis.

Chapitre VIII

LES RÉSERVES AUX TRAITÉS

A. – Introduction

309. Par sa résolution 48/31 du 9 décembre 1993, l'Assemblée générale a approuvé la décision de la Commission d'inscrire à son ordre du jour le sujet intitulé «Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités».

310. À sa quarante-sixième session, en 1994, la Commission a nommé M. Alain Pellet rapporteur spécial pour ce sujet²²³.

311. À sa quarante-septième session, en 1995, la Commission a reçu et examiné le premier rapport du Rapporteur spécial²²⁴.

312. À l'issue de cet examen, le Rapporteur spécial a résumé les conclusions qu'il tirait des débats de la CDI sur le sujet; celles-ci avaient trait au titre du sujet, qui devrait se lire dorénavant «Les réserves aux traités», à la forme du résultat de l'étude, qui devrait se présenter comme un guide de la pratique en matière de réserves, à la souplesse avec laquelle les travaux de la Commission sur le sujet devraient être conduits et au consensus qui s'était dégagé au sein de la Commission pour considérer qu'il n'y avait pas lieu de modifier les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de 1969, de la Convention de Vienne de 1978, et de la Convention de Vienne de 1986²²⁵. De l'avis de la Commission, ces conclusions constituaient le résultat de l'étude préliminaire demandée par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/31, et dans sa résolution 49/51 du 9 décembre 1994. Quant au Guide de la pratique, il se présenterait sous la forme d'un projet de directives accompagné de commentaires, qui serait utile pour la pratique des États et des organisations internationales; ces directives seraient, au besoin, accompagnées de clauses types.

313. À sa quarante-septième session également, conformément à sa pratique antérieure²²⁶, la Commission a autorisé le Rapporteur spécial à établir un questionnaire détaillé sur les réserves aux traités pour s'enquérir de la pratique suivie et des problèmes rencontrés par les États et les organisations internationales, particulièrement celles qui étaient depositaires de conventions multilatérales²²⁷. Ce questionnaire a été adressé à ses destinataires par le

Secrétariat. Dans sa résolution 50/45 du 11 décembre 1995, l'Assemblée générale a pris note des conclusions de la Commission et invité celle-ci à poursuivre ses travaux selon les modalités indiquées dans son rapport; elle a également invité les États à répondre au questionnaire²²⁸.

314. À sa quarante-huitième session, en 1996, la Commission était saisie du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet²²⁹. Le Rapporteur spécial avait annexé à son rapport un projet de résolution de la Commission sur les réserves aux traités multilatéraux normatifs, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme, établi à l'intention de l'Assemblée générale en vue d'appeler l'attention sur les données juridiques du problème et de les clarifier²³⁰. Toutefois, faute de temps, la Commission n'a pas pu examiner le rapport ni le projet de résolution, encore que certains membres aient exprimé leurs vues sur le rapport. En conséquence, la Commission a décidé de reporter le débat sur ce sujet à l'année suivante²³¹.

315. À sa quarante-neuvième session, en 1997, la Commission était à nouveau saisie du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet.

316. À l'issue du débat, la Commission a adopté des Conclusions préliminaires sur les réserves aux traités multilatéraux normatifs, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme²³².

317. Dans sa résolution 52/156 du 15 décembre 1997, l'Assemblée générale a pris note des conclusions préliminaires de la Commission ainsi que du fait que celle-ci avait invité tous les organes créés par des traités multilatéraux normatifs qui souhaiteraient le faire à formuler par écrit leurs commentaires et observations sur ces conclusions, et elle a appelé l'attention des gouvernements sur le fait qu'il importait qu'ils communiquent à la Commission leurs vues sur les Conclusions préliminaires.

318. À sa cinquantième session, en 1998, la CDI était saisie du troisième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet²³³, qui était consacré à la définition des réserves

²²⁸ Au 31 juillet 2003, 33 États et 25 organisations internationales avaient répondu au questionnaire.

²²⁹ *Annuaire... 1996*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/477 et Add.1, p. 39, et A/CN.4/478, p. 89.

²³⁰ *Ibid.*, par. 260, p. 87, et vol. II (2^e partie), par. 136, et note 238, p. 88.

²³¹ Pour un résumé du débat, voir *ibid.*, chap. VI, sect. B, p. 84 et suiv., notamment par. 137, p. 89.

²³² *Annuaire... 1997*, vol. II (2^e partie), par. 157, p. 57.

²³³ *Annuaire... 1998*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/491 et Add.1 à 6, p. 223.

²²³ Voir *Annuaire... 1994*, vol. II (2^e partie), par. 381, p. 188.

²²⁴ *Annuaire... 1995*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/470, p. 133.

²²⁵ *Ibid.*, vol. II (2^e partie), par. 487, p. 113.

²²⁶ Voir *Annuaire... 1983*, vol. II (2^e partie), par. 286, p. 88.

²²⁷ Voir *Annuaire... 1995*, vol. II (2^e partie), par. 489, p. 113. Les questionnaires adressés aux États Membres et aux organisations internationales sont reproduits dans *Annuaire... 1996*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/477 et Add.1, annexes II et III, p. 101 et 111.