

**Assemblée générale**

Distr. générale  
14 avril 1999  
Français  
Original: espagnol/français

---

**Commission du droit international**

Cinquante et unième session  
Genève, 3 mai-23 juillet 1999

**Deuxième rapport sur les actes unilatéraux des États****M. Víctor Rodríguez Cedeño, Rapporteur spécial**

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction .....	1-17	2
I. Portée du projet d'articles .....	18-37	4
A. Projet d'articles :		
Article premier. Portée du présent projet d'articles .....	18	4
B. Commentaire .....	19-37	4
II. La définition des actes juridiques (déclarations) unilatéraux des États .....	38-64	8
A. Projet d'articles :		
Article 2. Actes juridiques unilatéraux des États .....	38	8
B. Commentaire .....	39-64	8
III. La capacité de formuler des actes juridiques unilatéraux .....	65-70	12
A. Projet d'articles :		
Article 3. La capacité de l'État .....	65	12
B. Commentaire .....	66-70	12

## Introduction

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

2. Après avoir examiné le premier rapport du Rapporteur spécial, le rapport de son Groupe de travail<sup>2</sup> et les observations que les États ont formulées à la Sixième Commission de l'Assemblée générale pendant la cinquante-quatrième session (1998), la Commission a décidé de demander au Rapporteur spécial de lui présenter, lorsqu'il établirait son deuxième rapport, des projets d'article sur la définition (termes employés) des actes unilatéraux et le champ d'application du projet et d'analyser les conditions de validité des actes (déclarations) unilatéraux des États, y compris la question des organes habilités à engager unilatéralement l'État sur le plan international et celle des éventuels motifs d'invalidité de l'expression de la volonté de l'État<sup>3</sup>.

3. Avant de présenter les textes en question et les commentaires y relatifs, il convient d'aborder les questions que les gouvernements ont soulevées lorsqu'ils ont examiné le rapport de la CDI à la Sixième Commission, à savoir la relation entre les actes unilatéraux qui font l'objet de l'étude et la responsabilité internationale des États; les actes unilatéraux et l'*estoppel*; les actes unilatéraux relatifs aux organisations internationales, notamment ceux qui émanent d'un État et s'adressent à ses organisations.

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

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

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

<sup>1</sup> Premier rapport sur les actes unilatéraux des États, A/CN.4/486.

<sup>2</sup> A/CN.4/L.558, voir aussi *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10 (A/53/10)*, par. 192 à 200.

<sup>3</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10 (A/53/10)*, par. 200.

<sup>4</sup> A/CN.4/486, par. 47.

<sup>5</sup> Intervention du représentant de la France, A/C.6/54/SR.16, par. 53.

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

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

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

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

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

12. Le premier rapport indiquait : «il existe donc une différence nette entre les déclarations qui peuvent motiver l'*estoppel* au cours d'une instance et les déclarations purement unilatérales<sup>6</sup>».

13. Il est clair qu'il existe un lien entre les actes unilatéraux au sens strict et le cas de figure, essentiellement procédural, de l'*estoppel*. Comme il est indiqué dans le rapport précédent, le caractère obligatoire des déclarations premières d'un État qui l'obligent à se tenir à une conduite déterminée ne se fonde pas, comme dans le cas de la promesse, sur la déclaration d'intention de l'État qui la formule, mais sur des actes secondaires d'un État tiers et sur les conséquences préjudiciables que produirait un changement d'attitude de l'État qui a fait naître une expectative dans un autre État<sup>7</sup>. Il existe donc une nette différence entre les déclarations qui peuvent motiver l'*estoppel* au cours d'une instance et les déclarations purement unilatérales, qui ont des caractéristiques très particulières.

14. Il convient de souligner que l'acte juridique unilatéral est formulé par l'État dans l'intention expresse de créer de nouveaux rapports de droit, en particulier des obligations pour l'État, qui sont autonomes puisqu'elles produisent des effets indépendamment de l'acceptation par l'État destinataire ou de toute attitude ou comportement ultérieurs qui pourraient laisser croire à une telle acceptation. Dans le cas de l'*estoppel*, comme l'établit la doctrine, il n'y a pas création de droits et d'obligations mais impossibilité, dans le cadre d'une procédure donnée, de se prévaloir de droits et d'obligations déjà existants<sup>8</sup>.

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

<sup>6</sup> Premier rapport, A/CN.4/486, par. 131.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Cahier P, Le Comportement des États comme source de droits et d'obligations, *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim* (Genève, IHEI, 1968).

16. L'étude entreprise par la Commission porte sur les actes juridiques unilatéraux des États qui ont des effets sur le plan international; elle ne concerne donc que les actes émanant d'États. De nombreuses délégations qui ont participé aux débats de la Sixième Commission en 1998 ont estimé que les actes des organisations internationales devaient être exclus du champ d'étude, tout en précisant que ces actes pouvaient constituer des actes juridiques unilatéraux au sens strict. On a fait observer que ces actes étaient très particuliers et qu'il fallait donc leur appliquer des règles spéciales, ce qui les excluait du mandat de la Commission<sup>9</sup>. Il convient de préciser, cependant, qu'on se réfère ici aux actes émanant des organisations internationales et non à ceux qui leur sont adressés, question qui sera étudiée plus longuement dans le cadre de l'examen des effets des actes unilatéraux des États.

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

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

## I. Portée du projet d'articles

### A. Projet d'articles

18. Le Rapporteur spécial propose le libellé suivant :

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

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

### B. Commentaire

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

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

<sup>9</sup> Interventions des représentants de l'Italie (A/C.6/53/SR.18, par. 31); de Bahreïn (A/C.6/53/SR.21, par. 14); de la Suisse (A/C.6/53/SR.17, par. 38); de l'Allemagne (A/C.6/53/SR.18, par. 21); des États-Unis d'Amérique (A/C.6/53/SR.14, par. 48).

21. Il faudra définir, à l'article 2, ce qu'on entend par «acte unilatéral d'un État» en s'inspirant là aussi de la Convention de 1969, qui définit les expressions employées à l'article 2.
22. Le projet d'articles s'appliquera aux actes unilatéraux qui sont le fait d'États, à titre individuel ou collectif, et qui ont des effets juridiques sur le plan international, par opposition aux actes politiques et aux actes qui, bien qu'unilatéraux et juridiques, n'ont pas d'effet sur le plan international.
23. Comme il ressort du premier rapport et du débat que la Commission a consacré à ce sujet, il n'est pas toujours facile de distinguer les actes politiques des actes juridiques. La pratique des États est abondante mais n'a pas fait l'objet d'une étude systématique, ce qui ne manque pas de soulever certaines difficultés<sup>10</sup>. Pour que le juge international puisse déter-

<sup>10</sup> La pratique des États est très importante en ce qui concerne la formulation des actes ou [déclarations] unilatéraux, dont la définition est encore sujette à interprétation, comme l'est celle des déclarations unilatérales formulées par les États dotés d'armes nucléaires pour donner certaines garanties de sécurité aux États qui n'en sont pas dotés. De tels arrangements, dont le contenu est extrêmement varié et qui sont, le plus souvent, assujettis à des conditions, constituent-ils des actes juridiques unilatéraux au sens où l'entend la Commission ou s'agit-il de déclarations politiques?

Certaines de ces déclarations ont été faites publiquement en dehors du contexte des organismes internationaux, d'autres l'ont été dans le cadre de la Conférence du désarmement. Dans la première catégorie, on citera les déclarations que le Gouvernement chinois, le Ministre des relations extérieures de la Fédération de Russie et le Secrétaire d'État des États-Unis ont faites en même temps le 5 avril 1995; dans la seconde, on citera les déclarations faites par les Représentants permanents de la France et du Royaume-Uni à la Conférence du désarmement, le 6 avril 1995, par lesquelles ces deux gouvernements se sont engagés à ne pas utiliser l'arme nucléaire contre les pays non dotés de l'arme nucléaire qui étaient parties au Traité de non-prolifération, sous réserve d'une série de conditions qui limitaient la portée de leur déclaration.

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

Alors que les pays dotés des armes nucléaires considèrent de telles déclarations comme fermes, crédibles et fiables, les pays non alignés qui constituent le Groupe des 21 à la Conférence du désarmement considèrent que de tels actes ou déclarations n'engagent pas les pays qui les formulent et n'ont donc pas de caractère juridique. À cet égard, le représentant de l'Indonésie a fait observer, au nom du Groupe des pays non alignés, que de tels actes ne «satisfont pas aux exigences que les pays non alignés exigent depuis longtemps»; à la même séance, le représentant de la République islamique d'Iran a indiqué que «ces garanties devaient revêtir la forme d'un instrument international négocié et juridiquement contraignant». Cette position est toujours défendue par le Groupe des 21 à la Conférence du désarmement des Nations Unies.

La question est de savoir si de telles déclarations engagent ou non juridiquement les États qui les formulent, malgré les réserves et les conditions qui en limitent la portée ou si, au contraire, il s'agit de simples prises de position politique qui engagent uniquement la responsabilité politique internationale des États en cas de non-respect. Il convient de souligner qu'étant donné les conditions dont ils sont généralement assortis, il importe de distinguer la valeur juridique de ces actes de leurs effets, question qui n'a malheureusement pas été abordée, et encore moins définie, dans le cadre de la Conférence du désarmement. Ces déclarations publiques, qui ont un objet précis, s'adressent aux États non dotés de l'arme nucléaire et font naître chez leurs destinataires des attentes susceptibles d'influer sur le comportement de ces derniers, pourraient être considérées comme des actes engageant juridiquement les États qui en sont les auteurs. Le caractère ambigu de ces déclarations est précisément l'un des aspects qu'il faudra examiner minutieusement, et qui justifie d'autant plus que l'on arrête des règles précises en la matière.

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

24. La jurisprudence fait clairement le départ entre les actes juridiques et les actes politiques. Ainsi la Cour internationale de Justice a conclu, dans ses arrêts bien connus sur les essais nucléaires, que les déclarations unilatérales formulées par les représentants de l'État français étaient des actes unilatéraux de caractère juridique. En revanche, dans le cas du différend territorial entre le Burkina Faso et le Mali, elle a conclu que la déclaration formulée par le Président du Mali le 11 avril 1985 n'était pas un acte juridique.

25. Dans la première affaire, la Cour a jugé que les déclarations revêtant la forme d'actes unilatéraux et concernant des situations de droit ou de fait peuvent avoir pour effet de créer des obligations juridiques. Quand l'État auteur de la déclaration entend être lié conformément à ses termes, cette intention confère à sa prise de position le caractère d'un engagement juridique<sup>11</sup>.

26. Dans l'affaire du différend territorial entre le Burkina Faso et le Mali, la Cour a conclu que de telles déclarations pouvaient certes avoir pour effet de créer des obligations juridiques à la charge de l'État au nom duquel elles ont été faites, mais seulement quand l'État auteur de la déclaration entendait être lié conformément à ces termes<sup>12</sup>.

27. Par ailleurs, il convient de préciser que les déclarations formulées par les États peuvent être adressées à d'autres sujets de droit international, dont les organisations internationales. Comme on l'a dit plus haut, il convient de distinguer entre l'élaboration de la déclaration, qui incombe à l'État, et les effets de la déclaration, à savoir la relation juridique qu'elle fait naître vis-à-vis des autres sujets du droit international, y compris non étatiques.

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

29. Plusieurs représentants ont indiqué à la Sixième Commission en 1998 qu'ils ne voyaient pas de raison d'exclure de l'étude les actes qui s'adressent à d'autres sujets du droit international, autant que dans la pratique ces actes peuvent s'adresser tant aux États qu'aux organisations internationales<sup>13</sup>.

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

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

<sup>11</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France), Arrêt du 20 décembre 1974*, p. 267, par. 43; *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France), Arrêt du 20 décembre 1974, C.I.J. Recueil 1974*, p. 472, par. 46.

<sup>12</sup> *Différend frontalier, C.I.J. Recueil 1986*, p. 573, par. 39.

<sup>13</sup> Interventions des représentants de l'Italie (A/C.6/53/SR.18, par. 31); Suisse (A/C.6/53/SR.17, par. 40) et Portugal (A/C.6/53/SR.20, par. 31).

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

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

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

35. La diversité des règles, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement et les compétences des organes et des règles applicables à l'adoption des textes (résolutions, recommandations et décisions) complique encore la question. Il existe des incertitudes terminologiques et des ambiguïtés sur le plan des concepts et de la nature des actes (...) qui rendent de tels actes (...) difficiles à appréhender, à identifier et à systématiser<sup>14</sup>. «Les raisonnements conduits, à propos des actes étatiques, en s'appuyant sur le principe de la souveraineté, ne peuvent être purement et simplement transposés aux actes des organisations internationales : il faut prendre en compte la compétence limitée des organisations et le fait que ces actes atteignent les États tantôt en tant que membres de l'Organisation (actes autonormateurs), tantôt en tant que sujets autonomes (actes hétéronormateurs); l'opposabilité des actes unilatéraux des organisations dépend d'un jeu d'éléments plus complexe que celle des actes unilatéraux étatiques<sup>15</sup>.»

36. Cela ne signifie pas, cependant, que l'on devrait exclure les actes juridiques formulés par un État dans le cadre de conférences internationales, comme cela pourrait être le cas des déclarations unilatérales sur les garanties négatives de sécurité que certains États ont formulées par écrit lors de la Conférence du désarmement<sup>16</sup>.

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

<sup>14</sup> Arbuat Vignali, Jimenez de Arechaga y Puceiro Ripoll. *Derecho Internacional Público*, tome I, p. 276. Fundación de la Cultura Universitaria, 1re édition, Montevideo, août 1993.

<sup>15</sup> Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, p. 356, 9e édition, Paris, LGDJ, 1999.

<sup>16</sup> Voir *supra* note 10.

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

### A. Projet d'articles

38. Le Rapporteur spécial propose le libellé suivant :

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

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

### B. Commentaire

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

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

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

42. Dans le premier rapport, on s'est efforcé de distinguer les actes formels des actes matériels, pour parvenir à la conclusion que les déclarations étaient les actes juridiques formels qui se prêtaient le mieux à l'élaboration de règles spécifiques. On y indiquait en effet que les déclarations formelles, quels que soient leur contenu et leur portée, étaient la forme la plus courante d'acte unilatéral : tout comme le traité était l'instrument le plus couramment utilisé par les États pour s'engager sur le plan international, dans le contexte du droit international conventionnel, la déclaration était l'instrument le plus couramment utilisé par les États pour créer des obligations internationales, dans le contexte du droit des actes unilatéraux. Plusieurs représentants à la Sixième Commission en 1998 se sont ralliés à cette opinion<sup>17</sup>.

43. Cependant, tous les représentants ne partageaient pas cet avis. Certains estimaient que le fait de remplacer «acte unilatéral» par «déclaration unilatérale» risquait d'exclure du projet d'articles certains actes bien précis. Ainsi, le représentant de la Suisse à la Sixième Commission a fait observer que s'il était vrai que l'acte unilatéral prenait le plus souvent la forme d'une déclaration, ce n'était pas toujours le cas. Le terme «déclaration» lui paraissait

<sup>17</sup> Interventions des représentants de Bahreïn (A/C.6/53/SR.21, par. 14); de l'Autriche (A/C.6/53/SR.15, par. 10) et du Venezuela (A/C.6/53/SR.18, par. 27 et 28).

indûment restrictif, raison pour laquelle il lui préférerait le terme «acte»<sup>18</sup>. Selon le représentant de la France, il importait de ne pas enfermer le sujet dans des limites trop larges ou trop étroites et d'insister au contraire sur les critères qui doivent déterminer le caractère unilatéral d'un acte juridique<sup>19</sup>.

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

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

46. L'acte juridique (déclaration) unilatéral autonome ou purement unilatéral a été défini dans le premier rapport comme étant «une manifestation autonome de volonté, claire et non équivoque, formulée explicitement et publiquement par un État, en vue de créer une relation juridique, notamment des obligations internationales à sa charge, par rapport à un État tiers qui n'a pas participé à l'élaboration de la déclaration, sans qu'il soit nécessaire que ce dernier l'accepte expressément ni signifie qu'il l'accepte par un comportement ultérieur»<sup>20</sup>.

47. La proposition de définir l'acte unilatéral comme étant une expression autonome (non équivoque) de la volonté d'un État qui produit des effets juridiques internationaux a été bien accueillie par la Sixième Commission<sup>21</sup>. On s'est également référé au caractère autonome de l'acte unilatéral, au sens que de tels actes peuvent produire des effets juridiques conformes au droit international sans appeler l'acceptation ou quelque autre réaction de la part de l'État, des États ou des autres sujets du droit international auxquels ils s'adressent<sup>22</sup>. Ces observations sont très importantes pour l'élaboration d'une définition des actes latéraux.

48. Afin d'étayer la proposition de libellé, il serait utile de nous référer, quoique brièvement, aux éléments constitutifs de l'acte juridique unilatéral.

49. Dans le premier rapport, on a insisté sur le fait que la manifestation de volonté devait être publique et non équivoque. L'intention de l'État auteur est fondamentale pour déterminer la nature de l'acte et la portée de l'engagement qu'il entend créer. Cette position coïncide avec celle que la Cour internationale de Justice a adoptée dans divers arrêts<sup>23</sup> ainsi qu'avec la doctrine internationale dominante.

<sup>18</sup> Intervention du représentant de la Suisse, A/C.6/53/SR.17, par. 40.

<sup>19</sup> Intervention du représentant de la France, A/C.6/53/SR.16, par. 55.

<sup>20</sup> Premier rapport, A/CN.4/486, par. 170.

<sup>21</sup> Interventions des représentants de la France (A/C.6/53/SR.16, par. 56); de la Suisse (A/C.6/53/SR.17, par. 38); du Venezuela (A/C.6/53/SR.18, par. 27); de la Tunisie (A/C.6/53/SR.18, par. 59) et de l'Allemagne (A/C.6/53/SR.18, par. 21).

<sup>22</sup> Interventions des représentants du Venezuela (A/C.6/53/SR.18, par. 27) et de la Tunisie (A/C.6/53/SR.18, par. 59).

<sup>23</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, Arrêt du 20 décembre 1974, C.I.J. Recueil 1974, p. 267, par. 43; et *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, Arrêt du 20 décembre 1974, *ibid.*, p. 267, par. 44 et p. 472, par. 46.

50. Il est donc essentiel que l'État formule l'acte (déclaration) dans les formes, c'est-à-dire publiquement et de façon non équivoque. Les termes «non équivoque» et «publiquement» traduisent la nécessité de ne considérer comme actes unilatéraux que ceux que les États formulent avec l'intention de créer des obligations juridiques et d'éviter que d'autres types d'acte puissent être attribués à l'État. Leur utilisation répond aussi à l'approche restrictive qui est de mise lorsqu'il s'agit de formuler et d'interpréter les actes juridiques de l'État. La Cour a d'ailleurs indiqué, à propos de l'interprétation, que «quand les États font des déclarations qui limitent leur liberté d'action future, une interprétation restrictive s'impose»<sup>24</sup>.

51. L'État auteur doit exprimer de façon non équivoque sa volonté de créer une norme juridique qui comporte une obligation à sa charge et des droits au bénéfice d'autres sujets<sup>25</sup>. Il faut en outre que cette volonté soit exprimée librement, que la volonté normative de l'auteur ne soit pas viciée, comme nous le verrons plus tard lorsque nous examinerons le consentement de l'État auteur.

52. Il est fondamental que l'objet de la déclaration soit clair et précis pour déterminer l'intention de l'auteur de s'engager et d'acquiescer à une obligation. Il faut avant tout que l'objet de l'engagement unilatéral soit suffisamment précis, comme l'a indiqué la Cour internationale de Justice dans ses arrêts sur les essais nucléaires<sup>26</sup>.

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

54. Il faut encore que la publicité voulue soit donnée à l'acte pour qu'il ait des effets juridiques. Bien que cette question fasse l'objet d'un examen plus approfondi par la suite, il convient de rappeler que la Commission a indiqué, lorsqu'elle a examiné le sujet en 1998, que, selon au moins une décision judiciaire, la publicité n'était pas une condition préalable de l'effectivité d'un acte unilatéral et qu'une promesse unilatérale, par exemple, pouvait lier l'État qui en était l'auteur, même s'il l'avait faite à huis clos<sup>27</sup>. La Commission a indiqué par ailleurs que la publicité d'un acte unilatéral était pertinente quant à la preuve de son existence et à l'identification de ses destinataires.

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

56. Il est vrai que la déclaration peut avoir été formulée *erga omnes*, c'est-à-dire ne pas être adressée à un État en particulier, comme il ressort de l'arrêt susmentionné de la CIJ sur les essais nucléaires<sup>28</sup>.

57. Quoi qu'il en soit, l'acte unilatéral doit avoir un destinataire bien précis, qu'il s'agisse d'un État, de plusieurs d'entre eux ou de toute la communauté internationale, mais ne peut être formulé *in vacuo*. Dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua

<sup>24</sup> C.I.J. Recueil 1974, p. 267, par. 44, et p. 472 et 473, par. 47.

<sup>25</sup> Sicault Didier, *Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public* (Paris, RGDIP, 1979), vol. 4, p. 665.

<sup>26</sup> *Essais nucléaires*, op. cit., p. 267, par. 43, et p. 269, par. 51.

<sup>27</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10* (A/53/10), par. 171.

<sup>28</sup> C.I.J. Recueil 1974, p. 269, par. 50.

et contre celui-ci (*Nicaragua c. États Unis d'Amérique*), la Cour a estimé que la déclaration que la Junta de reconstruction nationale du Nicaragua avait adressée à l'Organisation des États américains (OEA) ne constituait pas un engagement juridique, précisant qu'il fallait être très prudent «devant une déclaration unilatérale dénuée de destinataire précis»<sup>29</sup>.

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

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

60. Le terme utilisé dans la définition pour désigner la naissance de l'acte est le mot «formulé», que l'on a préféré à «élaboré», terme plus courant en droit conventionnel et dans le cadre des actions concertées.

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

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

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

64. Enfin, s'agissant de la forme de l'expression du consentement, il convient de signaler qu'il ne paraît pas nécessaire de préciser dans la définition s'il s'agit de déclarations écrites ou orales, puisque la forme que revêt le consentement n'influe pas sur l'intention de l'État de s'engager. L'État, ou son agent, peut s'engager par une déclaration écrite ou orale. Dans les arrêts qu'elle a rendus en 1974 au sujet des essais nucléaires, affaires auxquelles nous nous sommes déjà référés, la Cour internationale de Justice a indiqué que «s'agissant de la forme, il convient de souligner qu'il ne s'agit pas d'un domaine dans lequel le droit international impose des règles strictes ou spéciales. Le fait qu'une déclaration soit verbale ou écrite n'implique aucune différence essentielle, puisque certains énoncés formulés dans des circonstances particulières peuvent constituer un engagement en droit international, même s'ils n'ont pas été consignés par écrit. La forme n'est donc pas une question décisive»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> C.I.J. Recueil 1986, p. 132, par. 261.

<sup>30</sup> C.I.J. Recueil 1974, p. 267 et 268, par. 45, et p. 473, par. 48.

### III. La capacité de formuler des actes juridiques unilatéraux

#### A. Projet d'articles

65. Le Rapporteur spécial propose le libellé suivant :

##### Article 3

##### La capacité de l'État

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

#### B. Commentaire

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

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

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

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

70. Si la Commission n'a pas jugé utile d'inclure un tel article dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, elle n'a pas été du même avis lorsqu'elle a élaboré la Convention de 1969. Il semble donc nécessaire d'inclure une disposition de cette nature dans le présent projet d'articles. Comme l'a indiqué El-Erian en 1965, «la question de la capacité ne s'est pas posée dans le contexte de l'établissement de relations diplomatiques; en revanche, la question de savoir si l'établissement de relations diplomatiques constituait un droit ou était un attribut de la personnalité internationale a été débattue»<sup>31</sup>. Pour sa part, le Rapporteur spécial sur le droit des traités, Sir Humphrey Waldock, a fait observer dans son premier rapport que la question de la capacité était beaucoup plus importante dans le

<sup>31</sup> *Annuaire ... 1965*, vol. I, 179e séance, par. 54.

contexte du droit des traités que dans celui des relations diplomatiques et qu'il fallait donc maintenir une disposition y relative<sup>32</sup>.

---

---

<sup>32</sup> *Annuaire ... 1962*, vol. I, 640e séance, par. 2.