



Assemblée générale

Distr.  
LIMITÉE

A/CN.4/L.585  
15 juillet 1999

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL  
Cinquante et unième session  
Genève, 3 mai - 23 juillet 1999

PROJET DE RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL  
SUR LES TRAVAUX DE SA CINQUANTE ET UNIÈME SESSION

Rapporteur : M. Robert ROSENSTOCK

CHAPITRE VIII

ACTES UNILATÉRAUX DES ÉTATS

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
A. Introduction . . . . .	1 - 8	2
B. Examen du sujet à la présente session . . . . .	9 - ..	3
1. Présentation de son deuxième rapport par le Rapporteur spécial . . . . .	10 - 42	3
2. Résumé du débat . . . . .	43 - 92	13
3. Création d'un groupe de travail (Voir A/CN.4/L.585/Add.1)		

#### A. Introduction

1. Dans son rapport sur les travaux de sa quarante-huitième session, en 1996, la Commission du droit international proposait à l'Assemblée générale d'inscrire la question du droit des actes unilatéraux des États au nombre des sujets se prêtant à la codification et au développement progressif du droit international <sup>1</sup>.
2. 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 des "Actes unilatéraux des États" et à en indiquer la portée et le contenu.
3. 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 sur ce sujet, sa portée et son contenu possibles, et sur un schéma pour l'étude sur ce sujet. À la même session, la Commission a examiné et approuvé le rapport du Groupe de travail <sup>2</sup>.
4. À sa quarante-neuvième session, la Commission a nommé M. Victor Rodriguez Cedeño Rapporteur spécial pour le sujet <sup>3</sup>.
5. Au paragraphe 8 de sa résolution 52/156, l'Assemblée générale a approuvé la décision de la Commission d'inscrire le sujet à son ordre du jour.
6. À sa cinquantième session en 1998, la Commission était saisie du premier rapport du Rapporteur spécial pour le sujet <sup>4</sup> et l'a examiné. Au terme de son débat, la Commission a décidé de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États.
7. Le Groupe de travail a fait rapport à la Commission sur les questions touchant la portée du sujet, son approche, la définition de l'acte unilatéral

---

<sup>1</sup>Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 10 (A/51/10), p. 258 et 259 et 365 à 367.

<sup>2</sup>Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 10 (A/52/10), par. 196 à 210 et 194.

<sup>3</sup>Ibid., par. 212 et 234.

<sup>4</sup>A/CN.4/486.

et les travaux futurs du Rapporteur spécial. À la même session, la Commission a examiné et approuvé le rapport du Groupe de travail <sup>5</sup>.

8. Au paragraphe 3 de sa résolution 53/102, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission du droit international de poursuivre ses travaux sur les sujets actuellement 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 générale.

B. Examen du sujet à la présente session

9. À la présente session, la Commission était saisie du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet <sup>6</sup>. Elle l'a examiné de sa 2593<sup>ème</sup> à sa 2596<sup>ème</sup> séance, entre le 24 juin et le 2 juillet 1999.

1. Présentation de son deuxième rapport par le Rapporteur spécial

10. Le Rapporteur spécial a dit que, par sa structure autant que par son esprit, la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 était le cadre de référence approprié pour les travaux actuels de la Commission. Il ne s'ensuivait pas que les règles applicables aux actes conventionnels énoncées dans la Convention de 1969 soient applicables *mutatis mutandis* aux actes unilatéraux. Si tel était le cas, il n'y aurait pas besoin de réglementer le fonctionnement des actes unilatéraux, qui devaient s'entendre comme des actes autonomes ou indépendants possédant leurs caractéristiques propres et qu'il fallait distinguer des actes unilatéraux qui relevaient du champ d'application des traités et pour lesquels il était possible de formuler des règles spécifiques.

11. Il existait, a-t-il indiqué, d'importantes différences entre les actes conventionnels et les actes unilatéraux. Les premiers reposaient sur un accord (une expression commune de volonté) entre deux sujets de droit international ou davantage, tandis que les seconds reposaient sur une expression de volonté - individuelle ou collective - visant à créer une nouvelle relation juridique avec un ou plusieurs autres États ou avec des sujets de droit international qui n'avaient pas participé à la formulation ou à l'élaboration de l'acte.

---

<sup>5</sup>Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10 (A/53/10), par. 192 à 201.

<sup>6</sup>A/CN.4/500 et Add.1.

12. En vue de déterminer le caractère propre des actes unilatéraux et de justifier la formulation de règles spécifiques, éventuellement fondées sur des critères différents de ceux applicables aux actes conventionnels, il fallait garder à l'esprit qu'un État formulait habituellement un acte unilatéral lorsqu'il ne pouvait ou ne souhaitait pas négocier un acte conventionnel, c'est-à-dire lorsque, pour des raisons politiques, il ne tenait pas à s'engager dans des négociations. Le Rapporteur spécial a mentionné à titre d'exemple les déclarations unilatérales comportant des garanties négatives de sécurité dans le contexte des négociations relatives au désarmement, garanties formulées hors du cadre de négociations bilatérales ou multilatérales et sans la participation des destinataires - les États non dotés d'armes nucléaires.

13. Dès lors, il fallait adopter une approche différente pour élaborer des règles régissant les actes juridiques unilatéraux. Il fallait en particulier se garder d'une approche restrictive, notamment quant à l'expression du consentement, l'interprétation et les effets de ces actes. À ce propos, le Rapporteur spécial a souligné la nécessité de tenir pleinement compte des réalités politiques ainsi que des vues des États, lesquels préféreraient probablement des règles qui ne restreignent pas outre mesure leur liberté d'action politique et juridique dans le domaine international.

14. Se référant aux observations faites par les représentants des États à la sixième Commission, le Rapporteur spécial a constaté que l'existence d'une catégorie spécifique des actes unilatéraux des États avait été reconnue. Dans le domaine des relations internationales, les États agissaient habituellement, dans le domaine tant politique que juridique, par la formulation d'actes unilatéraux. Certains étaient incontestablement de nature politique; d'autres étaient aisément identifiables comme relevant du domaine juridique. D'autres encore avaient un caractère ambigu et appelaient une étude attentive tendant à déterminer à quelle catégorie ils appartenaient. S'agissant des actes juridiques, certains visaient seulement à produire des effets juridiques internes et pouvaient être passés sous silence. Pour ce qui était des actes visant à produire des effets juridiques internationaux, il existait un principe bien établi de droit international selon lequel un État ne saurait imposer des obligations à d'autres États ou à des sujets de droit international contre leur gré.

15. En outre, selon le Rapporteur spécial, certains actes juridiques unilatéraux pouvaient produire des effets à l'échelon international sans

pouvoir être qualifiés d'autonome, tels que les actes se rapportant à une norme préexistante, qu'elle soit d'origine coutumière, conventionnelle voire unilatérale.

16. Le Rapporteur spécial a également souligné que les actes unilatéraux pouvaient soit être formulés par un État, auquel cas il s'agissait d'actes juridiques unilatéraux d'origine individuelle, soit être formulés par deux États ou davantage, auquel cas ils avaient une origine collective ou conjointe. Ce dernier cas se caractérisait à son tour par d'importantes variations, un acte collectif pouvant être fondé sur un seul instrument tandis que les actes conjoints seraient formulés aux moyens d'actes distincts mais ayant un objet analogue.

17. Bien que tous ces actes soient unilatéraux dans leur élaboration, cela ne les empêchait pas d'avoir un effet bilatéral, c'est-à-dire qu'il existait une possibilité que la relation créée de manière unilatérale devienne bilatérale lorsque le destinataire acquérait un droit et l'exerçait. Toutefois, le caractère unilatéral de l'acte était fondé, non pas sur cet éventuel effet synallagmatique, mais sur le fait que l'acte existait dès qu'il était formulé.

18. Le Rapporteur spécial a abordé ce qu'il a appelé la question de l'autonomie. À son avis, un acte unilatéral existait donc dès lors qu'il était formellement unilatéral, qu'il ne dépendait pas d'un acte préexistant (première forme d'autonomie) et que l'obligation assumée était indépendante de son acceptation par un autre État (deuxième forme d'autonomie). Cette deuxième forme d'autonomie avait été confirmée non seulement par une grande partie de la doctrine mais aussi par la Cour internationale de Justice, en particulier dans les arrêts rendus en 1974 dans les affaires des *essais nucléaires*.

19. De l'avis du Rapporteur spécial, il importait également de faire la distinction entre l'acte formel et l'acte matériel, car il était alors possible de distinguer l'opération par laquelle la norme était créée de la norme elle-même. Il s'ensuivait que l'acte formel, qui permettait à la norme - en particulier l'obligation - d'être créée, était la déclaration.

20. De l'avis du Rapporteur spécial, de même qu'en droit conventionnel le traité était l'instrument le plus fréquemment employé par les États pour créer des normes juridiques, dans le droit relatif aux actes unilatéraux, cet instrument fondamental était la déclaration.

21. Le Rapporteur spécial a constaté que cette idée n'était pas partagée par tous les membres de la sixième Commission ou de la Commission. Certains considéraient que l'emploi du terme déclaration pour identifier l'acte juridique serait restrictif dans la mesure où d'autres actes unilatéraux pourraient être laissés hors du champ de l'étude ou des règles élaborées. Mais, à son avis, il ne devait pas en aller nécessairement ainsi, parce que la déclaration, en tant qu'acte formel, était unique, tandis que les actes matériels, c'est-à-dire le contenu de ces actes, pouvaient être divers. Ainsi, une renonciation, une protestation, une reconnaissance ou une promesse était un acte ayant ses caractéristiques propres, et l'établissement de règles régissant tous ces actes risquerait d'être complexe. Il a toutefois noté que l'examen de l'acte matériel serait important lorsque les règles régissant ses effets seraient élaborées. Il faudrait probablement formuler des règles correspondant aux effets de chacun de ces actes. Toutefois, pour l'instant, la Commission devait, à son sens, axer son attention sur la déclaration en tant qu'acte formel créateur de normes juridiques. Les règles applicables à une déclaration, en tant qu'acte formel par lequel un État renonçait à un droit ou à une prétention, reconnaissait une situation, faisait une protestation ou promettait d'agir d'une certaine façon pouvaient être homogènes, mais les règles qui régissaient les effets devraient correspondre à la catégorie de l'acte matériel - renonciation, reconnaissance, protestation ou promesse.

22. Le Rapporteur spécial a poursuivi en abordant certaines questions soulevées à la sixième Commission quant aux relations entre actes unilatéraux et actes relevant de la responsabilité internationale, des organisations internationales, de l'estoppel et des réserves et des déclarations interprétatives.

23. S'agissant des actes engageant la responsabilité internationale des États, le Rapporteur spécial a distingué l'acte primaire autonome, qui pouvait faire naître des obligations internationales et qui relevait du sujet à l'étude, de l'acte secondaire, ou acte émanant d'un État qui constituait un manquement à une obligation unilatérale contractée antérieurement et qui, partant, engageait la responsabilité internationale de l'État. L'acte secondaire n'était pas autonome au même titre que l'acte primaire, bien qu'étant unilatéral d'un point de vue formel, car il était lié à

une obligation préexistante. De l'avis du Rapporteur spécial, il ne relevait donc pas du sujet à l'examen.

24. Quant aux actes unilatéraux des organisations internationales, le Rapporteur spécial a souligné qu'ils ne figuraient pas dans le mandat confié à la Commission, lequel ne visait que les actes unilatéraux des États. Néanmoins, il conviendrait d'inclure dans le champ de l'étude les actes unilatéraux formulés par les États qui s'adressaient aux organisations internationales en tant que sujets de droit international.

25. Le Rapporteur spécial a par ailleurs souligné que les actes relatifs à l'estoppel pouvaient être qualifiés d'actes unilatéraux d'un point de vue formel, bien que ne produisant pas en soi d'effets. Ils dépendaient de la réponse des autres États et du préjudice causé par l'acte primaire d'un État. Il y avait assurément un lien étroit entre les deux. Un État pouvait accomplir ou formuler un acte unilatéral susceptible d'amener un autre État qui s'estimait lésé à invoquer l'estoppel. Il s'agissait toutefois d'un acte relevant d'une catégorie différente : contrairement à une promesse non conventionnelle, une renonciation, une contestation ou une reconnaissance, il ne produisait pas en soi des effets, c'est-à-dire qu'il ne prenait pas naissance du seul fait qu'il avait été formulé mais qu'il dépendait de la réponse de l'autre État et des préjudices qu'il causait, conditions qui, aux yeux des juristes, étaient un préalable à l'invocation de l'estoppel dans une procédure.

26. À propos de la relation entre actes unilatéraux et réserves et déclarations interprétatives, le Rapporteur spécial a cerné deux problèmes : premièrement, celui du caractère unilatéral de l'acte par lequel une réserve ou une déclaration interprétative était formulée, et deuxièmement la question de savoir si la catégorie d'acte unilatéral dont la Commission s'occupait pouvait donner lieu à des réserves ou à des déclarations interprétatives. Il se proposait de traiter du second problème à la prochaine session. Pour ce qui est du premier, il considérait que l'acte par lequel une réserve ou une déclaration interprétative était formulée était manifestement un acte unilatéral non autonome du fait de sa relation avec un traité préexistant. Cet acte relevait donc des règles existantes, telles qu'énoncées dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, et n'entrait pas dans le champ de l'étude.

27. Se référant aux projets d'article figurant dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial a indiqué que, tels qu'ils se présentaient, ils étaient tout simplement destinés à servir de base au débat.

28. L'article premier, consacré à la portée du projet d'articles, s'inspirait largement de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Il mentionnait les actes juridiques, excluant par là les actes politiques, distinction difficile à établir dont la Commission avait déjà débattu. Le Rapporteur spécial a précisé qu'il s'était efforcé dans le commentaire de traiter d'une question qui avait été soulevée dans le cadre de la Conférence du désarmement : la question de savoir si les déclarations unilatérales formulées par les États dotés d'armes nucléaires connues sous le nom de garanties de sécurité négatives étaient des déclarations politiques ou des actes juridiques unilatéraux. Ces déclarations étaient unilatérales et avaient une origine commune parce que, bien que formulées à travers des actes distincts, elles étaient pratiquement identiques. De plus, elles étaient formulées presque simultanément et, dans certains cas, dans le même contexte, c'est-à-dire dans le cadre de la Conférence du désarmement.

29. Les États non dotés d'armes nucléaires prétendaient qu'il s'agissait de déclarations politiques et qu'elles devaient figurer dans un document juridique pour pouvoir réellement produire un effet, car, à leur avis, les engagements des États dotés d'armes nucléaires devraient résulter de négociations multilatérales engagées dans le cadre de la Conférence. Le Rapporteur spécial était enclin à considérer qu'il s'agissait de déclarations ou d'actes authentiques qui liaient juridiquement des États concernés. Le fait qu'elles étaient vagues et assujetties à des conditions ne signifiait pas nécessairement, pour lui, qu'elles ne possédaient pas un caractère juridique. Néanmoins, elles ne répondaient pas aux attentes des États non dotés d'armes nucléaires.

30. Le Rapporteur spécial considérait cependant que ces déclarations, tout en ayant un caractère juridique, n'étaient pas manifestement autonomes, car elles pouvaient être liées à des traités en vigueur portant création de zones exemptes d'armes nucléaires. Par exemple, le Protocole II au Traité de Tlatelolco du 14 février 1967 précisait les garanties dont les puissances nucléaires devaient assortir leurs déclarations selon lesquelles elles ne recourraient pas ou ne menaceraient pas de recourir à l'arme nucléaire contre



les États parties au Traité. Le Protocole II au Traité de Rarotonga du 6 août 1985 renfermait une disposition analogue.

31. L'article premier précisait aussi que les actes visés produisaient des effets juridiques sur le plan international, question qui avait été déjà longuement débattue. Les actes unilatéraux à effet interne ne seraient pas inclus dans le projet.

32. L'article 2, qui définissait l'acte juridique unilatéral, était étroitement lié à l'article premier. Le Rapporteur spécial avait inclus le mot "déclaration" entre parenthèses parce qu'il ne voulait pas imposer le terme, bien qu'il fût personnellement convaincu que la déclaration était l'acte à réglementer. Il appartenait à la Commission de se prononcer sur ce point.

33. L'article 3, consacré à la capacité des États de formuler des actes juridiques unilatéraux, s'inspirait dans une grande mesure du libellé de l'article 6 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités et du débat qui s'était déroulé avant son adoption, article qui ne s'appliquait qu'aux États et non aux entités fédérées dans un État fédéral. Bien que l'évolution récente des mesures prises sur le plan international par des États fédéraux décentralisés puisse militer en faveur de l'élargissement de l'application de cet article aux entités fédérées, il était improbable que ces entités puissent formuler des déclarations ou des actes unilatéraux qui donneraient lieu à des engagements à ce niveau. Seul l'État, en tant qu'unité politique administrative, était à même de contracter des obligations unilatérales internationales.

34. L'article 4 s'inspirait de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'un acte unilatéral, à l'instar de tous les actes juridiques émanant d'un État, devait être formulé par un organe habilité à agir au nom de l'État sur le plan du droit international. Autrement dit, pour qu'un acte unilatéral produise des effets juridiques sur le plan international, il devait être formulé par un organe ayant qualité pour engager l'État dans ses relations internationales. Dans ce sens, comme indiqué dans la Convention de Vienne de 1969, les représentants des États étaient les personnes qui, en vertu de leurs fonctions ou à d'autres titres, étaient habilitées à engager l'État sur le plan international. L'expression "en vertu de leurs fonctions" devait être interprétée comme désignant les fonctions des représentants réputés par la doctrine, la pratique et la jurisprudence internationales être habilités à agir au nom de l'État sans avoir besoin

d'autres documents officiels additionnels comme un instrument de plein pouvoir. Il s'agissait ici des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres des affaires étrangères. Les tribunaux internationaux avaient consacré ce principe, par exemple, dans l'affaire du statut juridique du Groenland oriental et, plus récemment, dans l'affaire du Golfe du Maine.

35. Le Rapporteur spécial a souligné que l'intention de l'État qui formulait l'acte et la bonne foi qui devait présider aux relations internationales permettait de supposer que d'autres représentants pouvaient aussi engager l'État sans avoir besoin de produire des pouvoirs spéciaux, comme la pratique internationale le démontrait sans ambiguïté. Il songeait à des documents signés par des ministres de l'éducation, de la santé, du travail et du commerce à l'issue de réunions officielles qui établissaient des programmes de coopération et d'assistance, voire des engagements plus spécifiques. Ces actes étaient souvent désignés sous le nom d'accords, mémorandums d'accord, communiqués ou déclarations, mais quelle que soit la désignation, ils possédaient une valeur juridique et pouvaient produire des effets juridiques en créant des droits et des obligations. Les représentants des États étaient généralement des fonctionnaires au sens strict du terme, mais il pouvait aussi s'agir de personnes ayant un statut différent, de personnes dotées de pouvoirs implicites confiés pour représenter l'État dans un domaine spécifique des relations internationales, comme par exemple les commissaires spéciaux, les conseillers et les ambassadeurs spéciaux. Par exemple, pour ce qui est de la gestion ou de l'exploitation de l'indivis mondial, notamment par des États voisins, les ministres de l'environnement et des travaux publics et les administrateurs des zones frontalières pouvaient prendre des engagements au nom de l'État à travers la formulation d'actes unilatéraux autonomes.

36. De l'avis du Rapporteur spécial, bien que ces considérations fussent importantes étant donné la nécessité de garantir la stabilité des relations internationales et la confiance dans ces relations, certaines restrictions devraient être appliquées. Certaines catégories de personnes, comme les techniciens, ne devraient pas être habilitées à engager l'État sur le plan international. Cette question avait été examinée non seulement dans la doctrine mais aussi par des tribunaux internationaux, notamment la Cour internationale de Justice dans la décision qu'elle avait rendue quelques années auparavant dans l'affaire du Golfe du Maine.

37. Il y avait, de l'avis du Rapporteur spécial, une question importante qui se posait : il s'agissait de déterminer si toutes les déclarations et tous les actes juridiques produisaient des effets au moment où ils étaient formulés, quels que soient leur objet et les règles internes de l'État, ou s'ils devaient être ratifiés, comme cela était le cas pour les traités.

Le Rapporteur spécial a cité un exemple précis à cet égard, la formulation par le représentant d'un État d'un acte juridique portant délimitation ou établissements de frontières. Il se pouvait que les règles internes régissant l'expression du consentement prévoient qu'une ratification de cet acte était nécessaire, voire indispensable, dans des domaines comme l'espace territorial et, en particulier, l'établissement de frontières. Pour le Rapporteur spécial, tous les actes unilatéraux ne pouvaient pas prendre effet immédiatement dès leur formulation, dans la mesure où les règles applicables à l'expression du consentement en matière de traités s'appliquaient aussi à la formulation des actes unilatéraux. Selon la Convention de Vienne de 1969, les chefs de missions diplomatiques pouvaient prendre des engagements avec l'État auprès duquel ils étaient accrédités; tel était aussi le cas des chefs des missions permanentes auprès des organisations internationales ou des chefs des délégations aux conférences internationales, qui avaient qualité pour agir au nom de l'État et prendre des engagements en son nom. Ils avaient de la même manière qualité pour formuler des actes unilatéraux.

38. Le Rapporteur spécial doutait qu'il fût nécessaire d'incorporer une disposition sur les pleins pouvoirs, comme dans la Convention de Vienne. Il avait de prime abord le sentiment que cela n'était pas indispensable. S'agissant des chefs des missions diplomatiques, des chefs des missions permanentes auprès des organisations et des chefs des délégations aux conférences internationales, les pleins pouvoirs découlaient implicitement de la lettre d'accréditation qui les autorisait à agir vis-à-vis de l'État, de l'organisation internationale ou de la conférence internationale auprès desquels ils étaient accrédités. Ces pouvoirs étaient bien entendu limités à des domaines d'activité bien précis en relation avec l'État, l'organisation ou la conférence considéré.

39. L'article 5, portant sur la confirmation ultérieure d'un acte unilatéral accompli sans autorisation, s'inspirait de l'article 8 de la Convention de Vienne de 1969 et traitait essentiellement de la confirmation implicite ou explicite de l'acte unilatéral d'un État. La Convention de Vienne autorisait

la confirmation implicite aussi bien qu'explicite. Lors de l'examen du projet d'article, la Conférence de Vienne avait adopté une formulation large.

Le Venezuela avait présenté une proposition, qui n'avait pas été retenue mais qui semblait aujourd'hui judicieuse s'agissant des actes unilatéraux autonomes : ces actes ne devraient être confirmés qu'explicitement. Pour le Rapporteur spécial, cette idée semblait bonne, étant donné le caractère spécifique de ces actes unilatéraux et la démarche restrictive qui devrait leur être appliquée.

40. L'article 6 traitait de l'expression du consentement. Le Rapporteur spécial a souligné que pour qu'un acte juridique soit valable en droit international, il devait être attribuable à un État, le représentant de cet État devait avoir qualité pour engager celui-ci sur le plan international, l'acte devait être l'expression de la volonté de l'État et exempt d'irrégularités et il devait être formulé dans les formes requises. Son objet devait être licite et il ne devait pas déroger à des obligations antérieures. L'article 6 renvoyait spécifiquement aux obligations : l'État ne devait pas pouvoir acquérir des droits à travers ses actes, et, inversement, il ne devait pas pouvoir imposer des obligations à d'autres États sans leur consentement. L'intention était une considération fondamentale aux fins de l'interprétation de l'acte. L'article 31 de la Convention de Vienne prévoyait qu'aux fins de l'interprétation d'un acte, le contexte comprenait, outre le texte, préambule et annexes inclus, toute une série d'actes accomplis par l'État avant, durant et après la formulation de l'acte.

41. L'article 7 était consacré aux causes de nullité d'un acte unilatéral, lesquelles étaient pratiquement identiques à celles qui s'appliquaient dans le cadre du droit des traités, encore que présentées dans un ordre quelque peu différent pour en faciliter l'examen. Le paragraphe 1 visait l'erreur de fait ou une situation que l'État supposait exister au moment où l'acte avait été accompli et qui constituait une base essentielle de son consentement. Le paragraphe 2 prévoyait que la nullité pouvait être invoquée si l'État avait été amené à formuler un acte par le comportement frauduleux d'un autre État. Les autres causes de nullité étaient la corruption du représentant de l'État, les actes ou les menaces dirigés contre un représentant et le cas où l'acte unilatéral était en conflit avec une norme impérative de droit international.

42. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il se proposait, à la prochaine session, de traiter des questions extrêmement importantes et complexes du

respect, de l'application et de l'interprétation des actes unilatéraux et de la question de savoir si un État pouvait modifier, révoquer ou suspendre l'application d'un acte unilatéral en en formulant un autre.

## 2. Résumé du débat

43. D'une manière générale, les membres ont bien accueilli le deuxième rapport du Rapporteur spécial et jugé bien venues les nombreuses questions qui y étaient abordées, qui faisaient bien ressortir les problèmes principaux qu'il y avait à régler. Ils ont également souligné l'utilité du sujet et la nécessité de procéder à la codification et au développement progressif de la matière. On a fait observer que les actes unilatéraux étaient le moyen le plus couramment employé dans la vie diplomatique ordinaire et que la doctrine et la pratique étaient incertaines quant au régime juridique qui leur était applicable. On a également souligné la grande diversité de ces actes. Comme le droit international avait pour fonction d'assurer la stabilité et la prévisibilité des relations internationales, il fallait prévoir un certain régime pour éviter que les actes unilatéraux ne soient l'occasion de différends ou de conflits. Selon un membre cependant, le sujet ne se prêtait pas encore à un travail de codification ou de développement progressif.

44. Pour ce qui est de la portée générale du sujet, des commentaires ont été faits sur les actes liés à la responsabilité internationale, les actes unilatéraux des institutions internationales et l'estoppel.

45. Pour ce qui est des actes unilatéraux qui engendrent la responsabilité internationale, les membres ont, d'une manière générale, jugé, comme le Rapporteur spécial, qu'ils étaient hors sujet puisqu'ils ressortissaient au domaine de la responsabilité des États. Selon l'un d'eux cependant, la Commission pourrait envisager les situations dans lesquelles un acte unilatéral peut produire des effets juridiques à l'égard d'un État tout en représentant une infraction à une obligation à l'égard d'un autre État. L'exemple a été cité de la reconnaissance prématurée d'un État encore en voie de formation, qui donnerait naissance à une infraction à une obligation à l'égard de l'État souverain.

46. Pour ce qui est des actes unilatéraux des organisations internationales, l'opinion générale était qu'il ne fallait pas pour l'instant les considérer comme faisant partie du sujet, non tant pour des raisons théoriques que parce que leur examen ajouterait un niveau supplémentaire de complexité à une matière déjà suffisamment ardue. Leur caractère spécial et leur finalité

faisaient que ces actes devaient peut-être relever de règles distinctes. On pourrait donc en traiter à part, à un stade ultérieur des travaux, une fois achevé l'examen des actes unilatéraux des États. Cela ne signifiait pas pour autant que les actes unilatéraux des États concernant des institutions internationales, ou les actes unilatéraux des États formulés dans le cadre d'une institution internationale ou d'une conférence internationale, ne devaient pas être examinés dans le contexte du sujet.

47. Les opinions ont divergé sur le point de savoir si l'estoppel devait faire partie du sujet. Appuyant la position du Rapporteur spécial, qui inclinait à l'exclure, un membre a expliqué que la caractéristique de l'estoppel n'était pas le comportement de l'État en cause, mais le fait qu'un autre État avait prêté foi à ce comportement. Si un acte unilatéral produisait un résultat positif, l'État qui l'avait formulé, ayant clairement l'intention de s'obliger par cet acte, la déclaration unilatérale donnant prise à l'estoppel produisait un résultat négatif qui n'était pas fondamentalement dans les intentions de l'auteur, même si l'autre partie pouvait saisir l'occasion d'en tirer avantage en invoquant l'estoppel. Par conséquent, un aspect de la définition de l'acte unilatéral autonome de l'État, c'est-à-dire l'intention de produire des effets juridiques sur le plan international, n'était pas présent dans la déclaration unilatérale qui offrait la possibilité d'invoquer l'estoppel. Dans un cas d'estoppel, il n'y avait pas création de droits ni d'obligations; il devenait simplement impossible, dans une procédure donnée, de se prévaloir de droits et d'obligations existants.

48. D'autres membres ont au contraire affirmé que l'estoppel devait être examiné dans le cadre du sujet. À leur avis, il était impossible de l'écarter sous prétexte que les actes amenant à un cas d'estoppel n'étaient pas des actes unilatéraux autonomes. Bien que dans les pays de *common law* l'estoppel ressortisse au droit processuel, il ne pouvait être réduit en droit international à un simple principe de procédure et éliminé du projet. En droit international, l'estoppel était l'une des conséquences du principe de la bonne foi, principe sur lequel s'articulait le régime des effets juridiques des actes unilatéraux. Tous les cas d'estoppel ne prenaient pas naissance dans un acte unilatéral positif, mais certains en découlaient cependant, et il convenait donc de les étudier. La Commission avait pour tâche de rationaliser et d'assortir deux traditions juridiques différentes qui convergeaient dans le droit international contemporain : la doctrine romaniste de l'effet

contraignant des promesses unilatérales, et la tradition de la *common law*, qui ne reconnaît pas cet effet contraignant mais qui comble cette lacune en recourant à la doctrine de l'estoppel en tant que corollaire du principe de la bonne foi.

49. À propos de l'approche du sujet, des remarques d'ordre général ont été présentées notamment sur le parallélisme entre le projet d'articles et la Convention de Vienne sur le droit des traités et sur la nécessité de prendre davantage en considération la pratique des États en matière d'actes unilatéraux.

50. Plusieurs membres ont jugé que le projet présenté suivait de trop près les dispositions de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. À leur avis, toute disposition de cette convention ne devait pas être systématiquement reprise *mutatis mutandis* dans le projet d'articles sur les actes unilatéraux, parce que ceux-ci et les traités n'étaient pas de même nature. Beaucoup de règles de la Convention de Vienne ne s'expliquaient que par la concordance des volontés des États parties à un traité, aspect que ne présentaient pas les actes unilatéraux.

51. D'autres membres étaient d'avis opposé. Ils estimaient que la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités offrait un modèle fort utile. Selon l'un d'eux, le Rapporteur spécial ne l'avait au contraire pas suivi d'assez près. Selon un autre, le Rapporteur spécial aurait dû tenir compte non seulement de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, mais aussi de la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales. Il a également été dit qu'à l'exception du problème de la nullité de l'acte juridique unilatéral, le projet présenté laissait de côté de nombreuses questions, de procédure ou autres. Il semblait nécessaire de suivre à cet égard les dispositions du droit des traités et d'examiner des problèmes tels que les règles d'interprétation, de modification, de suspension, d'extinction, etc.

52. Plusieurs membres ont soutenu que l'étude du Rapporteur spécial n'était pas suffisamment étayée par la pratique des États. Hormis une certaine affaire jugée par la Cour internationale de Justice, le projet ne s'appuyait pas sur des illustrations ou des exemples tirés de cette pratique. Il a été proposé que le secrétariat établisse un compendium de la pratique des États, où

les actes unilatéraux seraient rangés en diverses catégories, afin d'aider le Rapporteur spécial à remédier à ce défaut.

53. En ce qui concerne l'article premier, relatif à la portée du projet d'articles, il a été reconnu que le Rapporteur spécial s'était efforcé de restreindre son sujet aux actes unilatéraux de caractère strictement juridique, par opposition aux actes unilatéraux de caractère politique. La formulation qu'il proposait présentait cependant quelques inconvénients, en partie pour des raisons de rédaction et en partie parce qu'il était essentiellement difficile de faire le départ entre actes juridiques et actes politiques.

54. Sur le plan de la rédaction, on a fait observer que la nature juridique de l'acte unilatéral tenait non pas tant à ce que l'acte produisait des effets juridiques qu'au fait que l'État qui le formulait avait l'intention de produire des effets juridiques; la disposition devait être révisée en ce sens. On a fait aussi remarquer que le terme "juridiques" devait qualifier non pas l'acte lui-même mais plutôt les effets que l'acte visait à produire. Enfin, il a été conseillé de remplacer "effets" par "droits et obligations" pour des raisons de clarté.

55. Selon certains membres, l'article premier couvrait aussi, sous le libellé proposé, les actes unilatéraux qui pouvaient concourir à la formation de la coutume, ce qui ne relevait pas du mandat de la Commission. D'autres membres ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de s'en inquiéter. Il était en fait impossible de savoir si un acte unilatéral conduirait à la création d'une nouvelle règle de droit international coutumier ou s'il aurait un effet sur le droit international coutumier tel qu'il se présentait alors. Il fallait par conséquent traiter des actes unilatéraux sans tenir compte du fait qu'ils pouvaient avoir ou non une incidence sur le droit coutumier.

56. À propos de la difficulté essentielle que présentait la distinction entre acte juridique et acte politique, on a fait observer que le véritable critère était celui de l'intention de l'auteur. Le Rapporteur spécial évoquait bien ce critère dans le commentaire, l'intention n'avait pas trouvé sa place dans le corps même de la disposition.

57. Selon une remarque, si l'intention était effectivement la pierre de touche de l'acte juridique et de l'acte politique, il fallait regretter que cette intention ne fût pas toujours facilement discernable. Tel était le cas des garanties de sécurité négatives données par les puissances nucléaires



aux États non dotés d'armes nucléaires dans le cadre de la Conférence du désarmement. Des doutes s'étaient exprimés quant au caractère juridique ou politique de ces déclarations. Des membres ont indiqué qu'à leur avis l'intention des puissances nucléaires était, lorsqu'elles avaient donné ces garanties, d'engendrer des effets juridiques même si les membres de la Conférence non dotés d'armes nucléaires tendaient à y voir des déclarations politiques et non juridiques. Cette question renvoyait à d'autres aspects importants des actes unilatéraux, comme le rôle du destinataire dans la création des effets que l'acte tendait à produire, la question de savoir si le destinataire pouvait rejeter un effet juridique censé être en sa faveur, et Les fondements du caractère contraignant de l'acte unilatéral.

58. L'article 2, qui énonce une définition des actes unilatéraux des États, a fait l'objet d'un examen approfondi par les membres de la Commission qui ont fait des observations sur plusieurs de ses éléments constitutifs. Certains membres ont émis de vives réserves quant à l'inclusion dans la définition du mot "déclaration" entre parenthèses et ont exprimé leur opposition au remplacement du mot "acte" par le mot "déclaration". À leur avis, la forme et le contenu des actes unilatéraux étant inséparables, l'approche formelle du sujet consistant à ne traiter que de l'"instrumentum" en laissant de côté le "negotium" de l'acte n'était pas convaincante. Selon eux, l'objectif de la codification du sujet devait être de ramener la diversité des actes unilatéraux à l'unité de quelques règles applicables à l'ensemble d'entre eux.

59. Plusieurs membres ont également exprimé leur opposition à la qualification des actes visés par la définition de l'article 2 comme "autonomes". Selon eux, le Rapporteur spécial avait une conception trop restrictive du champ du sujet, lequel ne pouvait être réduit aux actes qui, par eux-mêmes, créent des effets juridiques sur le plan international sans aucun lien avec une norme conventionnelle ou coutumière préexistante. Selon ces membres, une telle conception risquait de priver le sujet d'une grande partie de son utilité et de son intérêt. À leur avis, alors que les actes qui sont régis par un ensemble de règles spécifiques, comme les réserves aux traités, pouvaient être exclus du champ du sujet, ce ne devait pas être le cas des actes visant à mettre en oeuvre ou préciser des normes conventionnelles ou coutumières existantes. Selon d'autres membres, l'introduction de la notion d'autonomie, telle que l'entendait le Rapporteur spécial, dans la définition

d'un acte unilatéral, présentait un intérêt pour délimiter un domaine d'étude par ailleurs extrêmement vaste.

60. En ce qui concerne l'expression "non équivoque" qualifiant la manifestation de volonté de l'État dans la définition proposée par le Rapporteur spécial, il a été observé qu'elle devait plutôt qualifier l'intention de l'État. Il a été dit par ailleurs que ce type d'expression devait être supprimé car cela ne correspondait pas suffisamment à la pratique des États quant à la formulation des actes unilatéraux et la conduite de leur politique étrangère.

61. Des membres de la Commission ont estimé que la condition selon laquelle l'acte unilatéral devait être formulé "publiquement", suivant la définition proposée par le Rapporteur spécial, était inopportune. Selon ces membres, la véritable condition pour que l'acte produise des effets était qu'il soit connu de son destinataire.

62. Selon un point de vue, la possibilité d'actes unilatéraux formulés conjointement ou collectivement, qui a été récemment envisagée dans la définition proposée par le Rapporteur spécial, devait faire l'objet d'une explication dans le commentaire relatif à cette disposition, en particulier quant aux traits distinctifs éventuels séparant un acte unilatéral formulé conjointement et un traité.

63. S'agissant de la dernière composante de la définition proposée par le Rapporteur spécial, à savoir le membre de phrase "dans l'intention de créer des obligations juridiques sur le plan international", il a été observé que les actes unilatéraux pouvaient aussi être un moyen d'acquérir ou au moins de conserver des droits. L'article proposé ne paraissait envisager que le cas de la promesse mais d'autres actes unilatéraux, comme la protestation ou même la reconnaissance étaient susceptibles de créer ou de conserver des droits.

En conséquence, il était préférable de parler de la création d'effets juridiques. Il a été relevé, à cet égard, que le mot "effets" était employé à l'article premier. En outre, il a été dit que, dans le texte anglais, s'agissant d'obligations, le verbe le plus approprié n'était pas "to acquire" mais "to assume" ou "to incur".

64. Les idées ci-après ont en outre été avancées : que l'article 2 parle d'actes unilatéraux "quelle que soit leur forme"; que l'article 2 soit suivi d'un autre article énonçant que cette disposition est sans préjudice d'autres actes unilatéraux non couverts par le projet d'articles (dont le libellé

s'inspirerait de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969); et que les articles premier et 2 soient peut-être regroupés.

65. L'article 3 relatif à la capacité de l'État de formuler des actes unilatéraux a été considéré de manière générale comme acceptable, sous réserve de certains remaniements de forme comme la suppression de l'adjectif "juridiques" qualifiant les actes unilatéraux et l'adjonction du membre de phrase "Aux fins du présent projet d'articles" au début de l'article.

66. Pour ce qui est de l'article 4 relatif aux représentants de l'État pour l'accomplissement des actes unilatéraux, certains membres ont estimé qu'il était trop calqué sur l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et que son contenu n'était pas suffisamment étayé par la pratique des États. D'autres membres ont cependant considéré que dans ce cas, l'analogie avec la Convention de Vienne était pleinement justifiée. L'observation a été faite à cet égard que, dans la pratique, la liste des personnes formulant des actes unilatéraux était en général plus extensive que celle des personnes habilitées à conclure des traités mais que le paragraphe 2 de l'article proposé reflétait cette réalité. Tandis que pour certains, les paragraphes 2 et 3 pouvaient être supprimés puisque les chefs d'État, chefs de gouvernement et ministres des affaires étrangères étaient les seules autorités compétentes pour engager l'État sur le plan international sans avoir à produire des pleins pouvoirs, selon d'autres membres, il était fréquent que ces personnes ne soient pas les plus qualifiées pour engager unilatéralement l'État; il valait mieux qu'elles jouent un rôle de représentation et laissent à d'autres la définition du contenu de leurs déclarations.

67. S'agissant du paragraphe 3 du projet d'article, l'idée a aussi été émise que l'on pouvait douter de la compétence des chefs de mission diplomatique ou des représentants accrédités par un État à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale pour engager unilatéralement un État. Il ressortait de la pratique que les pleins pouvoirs de ces personnes n'incluaient pas normalement cette compétence.

68. L'article 5 sur la confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation a également fait l'objet de quelques observations. Selon une opinion, le rapport du Rapporteur spécial ne reflétait pas suffisamment la pratique des États pour que l'on puisse appuyer la formulation de cet article. Selon un autre point de vue, une confirmation expresse n'était pas nécessairement requise et, souvent, un consentement tacite était considéré

comme suffisant en règle générale. Il a aussi été souligné par certains membres que la référence du projet d'article à l'article 7 relatif aux causes de nullité n'était pas appropriée du fait, en particulier, que certaines des causes qui y étaient envisagées, par exemple celle énoncée au paragraphe 6, n'étaient pas susceptibles de confirmation ultérieure. Selon ce point de vue, il convenait plutôt de faire référence à l'article 4 traitant des représentants de l'État pour l'accomplissement des actes unilatéraux. En ce qui concerne la version française de cet article, il a été proposé de remplacer l'expression "sans autorisation" par les mots "sans habilitation".

69. L'article 6 sur l'expression du consentement a été jugé acceptable par un certain nombre de membres. D'autres membres ont estimé que le rapport du Rapporteur spécial ne faisait pas suffisamment ressortir la pratique des États pour justifier son inclusion. À leur sens, ce projet d'article pouvait être supprimé sans dommage pour l'ensemble du projet. Des observations ont été faites à propos de son libellé. Les expressions "consentement d'un État à souscrire une obligation" et "représentant" ont été considérées, selon un point de vue, comme trop étroitement inspirées du droit des traités. Il a aussi été proposé de remplacer le mot "souscrire" par les mots "accepter" ou "assumer". Les mots "déclaration non entachée de vice" ont également été critiqués. Selon un point de vue, il convenait de traiter deux questions supplémentaires dans le cadre de l'article 6. L'une tenait au rôle joué par le silence dans l'acceptation éventuelle d'obligations internationales, rôle qui avait été souligné par nombre d'affaires judiciaires et arbitrales. L'autre concernait l'effet juridique de la dénonciation individuelle d'une déclaration antérieurement conjointe par l'un de ses auteurs.

70. Selon un point de vue concernant d'une manière générale l'article 7 traitant de la nullité de l'acte unilatéral, celui-ci soulignait trop étroitement sur la disposition correspondante de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Par contre, d'autres membres ont estimé que cet article n'était pas suffisamment proche des articles 48 à 53 de cette convention. Selon un autre point de vue, il était trop tôt pour évaluer la plénitude des incidences du projet d'article puisqu'il convenait d'évaluer cette disposition avec le plus grand soin à la lumière du contexte général du projet d'articles.

71. Il a été déclaré à propos du paragraphe 1, traitant de l'erreur de fait, qu'il ne pouvait s'appliquer de la même façon qu'en droit des traités.

Selon cette opinion, il devait être plus facile pour un État de corriger une erreur lorsqu'il la commettait dans la formulation d'une déclaration que lorsqu'il l'a commettait au moment de l'adoption d'un traité. Quant au paragraphe 2 concernant le dol, et en particulier au commentaire du Rapporteur spécial selon lequel le dol pouvait se réaliser aussi par omission, il pouvait, selon le même point de vue, empiéter sur certaines modalités convenues de la façon dont les États conduisaient leur politique étrangère et persuadaient d'autres États de se rallier à cette politique.

72. À propos du paragraphe 3 traitant de la corruption du représentant d'un État, il a été estimé qu'il s'agissait d'un apport intéressant au droit international en vigueur, où l'on pouvait déceler l'influence de l'Amérique latine. C'était une disposition nécessaire, mais elle devait être expliquée de manière plus approfondie dans l'article lui-même et dans le commentaire.

73. Le paragraphe 6, relatif aux actes en conflit avec une norme impérative de droit international, a été généralement appuyé, encore que l'on ait estimé que ce paragraphe devait suivre plus étroitement la disposition correspondante de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. On a aussi appelé l'attention sur une divergence de la version française où le mot anglais "formulation" était traduit par le mot "accomplissement". Il a par ailleurs été estimé que le Rapporteur spécial devait tenir compte de toute reformulation de l'expression "norme impérative" dans le contexte du projet d'articles sur la responsabilité des États.

74. Différentes vues ont été exprimées sur la question de savoir si un acte unilatéral serait valide s'il était formulé en contradiction avec une norme du droit international général. Pour certains membres, un tel acte ne serait pas valable et cette cause de nullité devait être incorporée dans l'article 7. Pour d'autres, un acte unilatéral pouvait s'écarter du droit international coutumier, mais sans produire d'effets juridiques s'il n'était pas accepté par les États destinataires. Il s'agissait d'un problème d'effets juridiques plutôt que de nullité. Cependant, même pour les tenants de l'opinion selon laquelle les actes unilatéraux en conflit avec toute norme de droit international général étaient nuls, les actes unilatéraux destinés à modifier le droit international en vigueur - comme par exemple la déclaration faite en 1946 par le Président Truman sur le plateau continental, - représentaient un problème distinct que le Rapporteur spécial devait peut-être examiner.

75. En ce qui concerne le paragraphe 7, relatif à la violation d'une norme d'importance fondamentale du droit interne d'un État, il convenait, selon un point de vue, de suivre de plus près la formulation de l'article 46 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Selon un autre point de vue, toutefois, cette norme, dans le cas des actes unilatéraux, devait être plus souple que celle énoncée dans ledit article.

76. Il a aussi été proposé d'incorporer dans l'article 7 une clause supplémentaire de nullité, à savoir celle des actes unilatéraux formulés en violation d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU adoptée sous l'empire du chapitre VII de la Charte, par exemple un acte de reconnaissance pris en violation d'une résolution du Conseil de sécurité invitant les membres à ne pas reconnaître une entité particulière en tant qu'État.

77. Certains membres ont présenté des observations au sujet des paragraphes que le Rapporteur spécial, au chapitre VII de son rapport, avait consacrés aux réserves et conditions applicables à l'acte unilatéral et à l'inexistence de l'acte unilatéral.

78. Le Rapporteur spécial semblait, dans son rapport, envisager qu'un État puisse, en formulant un acte unilatéral, formuler en même temps une réserve. Certains membres ont été d'avis qu'introduire la notion de réserve dans le contexte des actes unilatéraux était une source de grande confusion : un acte unilatéral ne pouvait faire l'objet de réserves de la part de l'État auteur de l'acte. Le destinataire de l'acte pouvait évidemment l'accepter sous certaines conditions. Mais, même si cette acceptation et ces conditions tendaient à donner un caractère bilatéral à la relation ainsi créée, il valait mieux éviter de parler de "réserves" à propos d'actes unilatéraux, par souci de rigueur terminologique et pour ne pas mélanger les genres.

79. Les mêmes membres ont souligné qu'en revanche l'auteur d'un acte unilatéral pouvait parfaitement assortir celui-ci de certaines conditions, sans le placer pour autant dans le domaine du droit des traités.

80. Quant à la notion d'"inexistence de l'acte unilatéral" dont faisait état le Rapporteur spécial, l'avis a été exprimé qu'elle demandait à être explicitée car il risquait d'y avoir confusion avec la notion d'illicéité d'un acte.

81. Le Rapporteur spécial, résumant le débat, a rappelé que le sujet à l'examen avait déjà une certaine histoire puisque la Commission avait adopté en 1997 une décision instituant un groupe de travail, lequel avait produit

quelques grandes orientations, et qu'était paru en 1998 le premier rapport sur les aspects fondamentaux des actes unilatéraux des États, à savoir leur définition et leurs éléments constitutifs. Certains membres, toutefois, ne tenaient pas toujours compte de ce passé.

82. Des questions qui semblaient avoir été réglées à la session de 1998 avaient été remises sur le tapis, en particulier celle de la relation entre l'acte juridique unilatéral et la formation de la coutume. C'était précisément dans ce contexte que se posait la question de l'autonomie de l'acte. Pour le Rapporteur spécial, cette autonomie présentait deux aspects : autonomie à l'égard des règles, et autonomie existentielle, signifiant que l'acte était consommé quelle que fût la réaction de son destinataire. À vrai dire, aucun acte n'était véritablement autonome, en ce sens qu'il ressortissait toujours à la sphère du droit. D'autre part, il était clair qu'un acte unilatéral se "bilatérise", pour ainsi dire, à partir du moment où il était reconnu par un autre État. Cela ne l'empêchait pas d'exister dès qu'il était formulé, indépendamment de cette reconnaissance.

83. La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 offrait un point de référence très important pour l'étude des actes unilatéraux. La Convention de 1986, d'autre part, était un sous-produit de la Convention de 1969.

84. Il y avait lieu de noter à ce propos que les modes d'expression du consentement et les motifs de nullité prévus dans la Convention de Vienne de 1969 paraissaient être pleinement applicables aux actes unilatéraux des États. Un membre avait envisagé une autre cause de nullité, à savoir un conflit entre l'acte unilatéral et des décisions obligatoires du Conseil de sécurité. C'était là une idée intéressante et constructive qui méritait d'être examinée plus avant.

85. Un membre avait évoqué le cas du silence et de l'assentiment de l'État destinataire. Pour le Rapporteur spécial, le silence n'était pas proprement un acte juridique, même s'il produisait des effets juridiques. Il lui manquait l'élément intentionnel. La jurisprudence sur ce point était abondante. C'était une question qu'il faudrait approfondir, en vue d'écarter du champ de l'étude tout ce qui ne relevait pas précisément de la définition donnée au départ.

86. Un autre membre a parlé de la différence qui existait entre un acte juridique et un acte politique. Il semblait penser que tout acte était politique et que certains actes politiques étaient d'ordre juridique.

L'exemple classique était celui des garanties négatives données par les puissances nucléaires aux États non dotés de l'arme nucléaire. C'était là un vaste sujet, dont la délimitation même était difficile car il était impossible de faire le départ entre l'acte juridique et l'acte politique sans interpréter les intentions de l'auteur.

87. Pour certains membres, la définition de l'acte unilatéral donnée à l'article 2 était trop restrictive car elle se bornait à dire qu'un acte unilatéral était formulé "dans l'intention de créer des obligations juridiques sur le plan international". Le Rapporteur spécial s'est demandé si l'on pourrait soutenir, par exemple, qu'un blocus imposé par l'État A à l'État B crée des obligations pour l'État C. La déclaration de neutralité posait un problème analogue : elle ne produisait d'effets à l'égard d'autres États que si ceux-ci la confirmaient, soit par leur comportement, soit par un acte exprès. Le Rapporteur spécial avait déjà conseillé de ne pas évoquer dans le projet d'articles les actes par lesquels un État contractait des obligations pour le compte d'un État tiers, qui relevaient du droit conventionnel.

88. Plusieurs propositions de rédaction avaient été avancées. Certains membres avaient suggéré de fusionner l'article premier et l'article 2. Certes, ces deux dispositions, qui concernaient l'une la portée des articles et l'autre la définition des actes juridiques unilatéraux des États, étaient nécessairement complémentaires. Le Rapporteur spécial, qui préférait garder les deux dispositions séparées, considérait qu'en tout état de cause l'important était de maintenir la relation logique qui unissait l'une à l'autre.

89. On avait également proposé d'inclure dans le projet une disposition analogue à l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969, relative aux actes unilatéraux qui n'étaient pas couverts par le projet d'articles. De l'avis du Rapporteur spécial, la présence d'une telle disposition s'expliquait dans la Convention de Vienne, qui ne traitait pas du droit conventionnel en général mais des traités écrits entre États et qui devait donc prévoir le cas des actes conventionnels ne ressortissant pas à son objet précis. Mais en l'espèce la définition donnée à l'article premier couvrait tous les actes unilatéraux produisant des effets juridiques, à l'exception des actes des organisations internationales.

90. On s'était interrogé aussi sur les notions de publicité et de notoriété. Pour le Rapporteur spécial, les deux termes étaient à peu près synonymes,



mais on pouvait parler de notoriété lorsqu'il s'agissait d'une déclaration *erga omnes*. La publicité devait s'entendre à l'égard de l'État destinataire de l'acte, qui devait avoir connaissance de celui-ci pour qu'il produise des effets. Il fallait donc voir dans la publicité de l'acte l'un de ses éléments constitutifs.

91. À propos de l'emploi de l'expression "communauté internationale" à l'article 2, le Rapporteur spécial a dit que la vie internationale évoluait dans le sens de l'instauration d'une société internationale, phénomène à son avis inévitable. Il en voulait pour preuve l'apparition de vastes domaines d'intérêt commun, tels ceux des droits de l'homme ou de l'environnement, qui ne relevaient plus de la compétence nationale exclusive. C'était une question d'ordre sociologique qui demandait certainement à être étudiée plus avant et dont l'importance était attestée par l'influence croissante du multilatéralisme dans le monde contemporain.

92. Pour conclure, le Rapporteur spécial a souligné la nécessité de constituer un groupe de travail qui définirait les actes unilatéraux des États et en préciserait les éléments constitutifs. La nécessité se faisait sentir aussi de mieux se renseigner sur la pratique des États et sur la manière dont ils concevaient les actes unilatéraux, les accueillaien et y répondaient. L'une des principales tâches du groupe de travail pourrait être d'élaborer un questionnaire à adresser aux États pour s'informer de leur pratique en matière d'actes unilatéraux.

3. Création d'un groupe de travail  
(Voir A/CN.4/L.585/Add.1)

-----