



Assemblée générale

Distr. générale
4 avril 2002
Français
Original: anglais/espagnol/français

Commission du droit international

Cinquante-quatrième session

Genève, 29 avril-7 juin
et 22 juillet-16 août 2002

Cinquième rapport sur les actes unilatéraux de l'État*

M. Victor Rodríguez Cedeño, Rapporteur spécial

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-46	2
A. Historique du sujet	1-5	2
B. Examen d'autres éléments issus de la pratique internationale.	6-24	3
C. Intérêt et difficulté du sujet	25-36	8
D. Teneur du présent rapport et caractère récapitulatif de sa seconde partie.	37-46	11
II. Rappel de quelques questions fondamentales	47-81	12
A. Définition de l'acte unilatéral	48-81	12

* La présentation tardive de ce document est due à la complexité des questions qui y sont traitées.



I. Introduction¹

A. Historique du sujet

1. La Commission du droit international s'intéresse aux actes unilatéraux de l'État depuis sa quarante-neuvième session (1997) pendant laquelle a été constitué le Groupe de travail qui a rédigé l'important rapport sur lequel la Commission a depuis lors axé ses travaux². Plus précisément, le sujet est à l'examen depuis la cinquantième session de la Commission (1998), année où le Rapporteur spécial a présenté son premier rapport³. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial a délimité la portée du sujet et présenté les éléments constitutifs d'une définition de l'acte unilatéral, considérant qu'il s'agissait là d'une question fondamentale devant être réglée avant de passer à l'élaboration des projets d'articles et des commentaires, conformément à ce qu'avait indiqué la Commission.

2. Dans ses rapports suivants⁴, en prenant le régime de Vienne comme cadre de référence compatible avec le caractère *sui generis* des actes unilatéraux, le Rapporteur spécial a présenté certains aspects du sujet essentiellement liés à la formulation et à l'interprétation des actes unilatéraux.

3. Par ailleurs, après avoir examiné la volumineuse doctrine existant sur le sujet, le Rapporteur spécial a exposé certaines idées concernant la classification des actes unilatéraux, question fondamentale pour déterminer la structure du projet d'articles que la Commission compte consacrer au sujet. À son sens, le fait de regrouper les actes unilatéraux en fonction de leurs effets juridiques est bien plus qu'un exercice théorique. Bien au contraire, pour les raisons que nous avons déjà évoquées, cet exercice complexe, du fait de la diversité des critères, devrait faciliter les travaux sur le sujet. Bien que toutes les règles applicables aux actes unilatéraux ne s'appliquent pas nécessairement à tous les actes unilatéraux, certaines règles pourraient être d'application générale. Il n'y a pas lieu de se prononcer dès à présent sur leur classification, mais on peut tâcher d'élaborer certaines règles qui seraient applicables à tous les actes unilatéraux.

4. Il reste que l'imprécision qui persiste quant à l'objet du travail de codification, c'est-à-dire quant aux actes unilatéraux visés par la définition, est préoccupante. Comme nous le verrons, certains de ces actes peuvent être assimilés aux comportements et aux attitudes de l'État; d'autres, tout en étant incontestablement des actes unilatéraux d'un point de vue formel, se situent dans un cadre distinct, comme celui des traités et du droit conventionnel; d'autres encore semblent entrer dans la catégorie des actes qui intéressent la Commission. Certains actes, bien que communément appelés unilatéraux du point de vue matériel, sortent néanmoins du champ de l'étude : c'est le cas du renoncement ou de la reconnaissance par des actes implicites ou concluants. D'aucuns ont affirmé que la renonciation et la reconnaissance étaient des actes unilatéraux au sens qui intéresse la Commission,

¹ Le Rapporteur spécial remercie M. Nicolás Guerrero Peniche, doctorant en droit international à l'Institut des hautes études internationales de Genève, de l'aide qu'il lui a apportée dans l'établissement du cinquième rapport.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 10* (A/52/10), par. 195 à 210.

³ A/CN.4/486.

⁴ A/CN.4/500 et Add.1, A/CN.4/505 et A/CN.4/519.

mais un examen plus approfondi de la forme qu'ils peuvent prendre donne à penser que tous les actes unilatéraux de renonciation ou de reconnaissance n'entrent pas nécessairement dans la catégorie qui intéresse la Commission, et ne sont donc pas couverts par la définition en cours d'élaboration.

5. Dans la pratique, on constate que, parfois, la reconnaissance ne s'exprime pas par des actes formels mais par des actes concluants ou implicites : c'est le cas, par exemple, des actes d'établissement de relations diplomatiques par lesquels l'État reconnaît implicitement une entité qui prétend au statut d'État. À titre d'exemple, on citera la reconnaissance implicite de la Namibie par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : le Ministre britannique des affaires étrangères a affirmé qu'en établissant des relations diplomatiques avec le Gouvernement namibien, en mars 1990, son gouvernement avait reconnu la Namibie de façon implicite et non de façon formelle⁵. Par ailleurs, certains actes unilatéraux sont d'origine conventionnelle, comme c'est le cas de l'accord conclu le 5 août 1979 entre la Mauritanie et le Front POLISARIO, sur lequel nous reviendrons plus avant, et échappent ainsi, de par leur nature même, au champ de notre étude.

B. Examen d'autres éléments issus de la pratique internationale

6. Jusqu'à présent, le Rapporteur spécial s'est fondé sur un examen approfondi de la doctrine et de la jurisprudence. Par contre, la pratique, qui revêt pourtant une importance croissante dans ce contexte, n'a pas fait l'objet d'un examen approprié. Or, il est certain que cette lacune, due à la difficulté d'obtenir des renseignements en la matière, influe de façon négative sur l'étude du sujet. Le Rapporteur spécial estime qu'il est impossible de réaliser une étude exhaustive du sujet, et encore moins de s'atteler à un travail de codification et de développement progressif, sans se fonder sur la pratique des États. Malgré la fréquence manifeste des actes unilatéraux, rares sont les cas où leur caractère contraignant a été reconnu. Pendant longtemps, la déclaration Ihlen a été un exemple classique de déclaration unilatérale. Depuis lors, d'autres déclarations unilatérales ont été considérées comme ayant un caractère obligatoire, bien qu'elles n'aient pas fait l'objet d'un examen judiciaire. Il s'agit par exemple des déclarations faites par le Gouvernement allemand entre 1935 et 1938 concernant l'inviolabilité de la neutralité de certains pays européens, déclarations que la doctrine a considéré comme des « garanties ». Il convient également de mentionner la déclaration de neutralité de l'Autriche, que certains considèrent comme une promesse, et la déclaration de l'Égypte de 1957, bien que celle-ci ait été déposée auprès du Secrétaire général des Nations Unies. Les déclarations des autorités françaises que la Cour internationale de Justice a examinées dans le contexte de l'affaire des *Essais nucléaires*, sont des exemples d'actes unilatéraux qui intéressent la Commission. D'autres déclarations unilatérales, comme les garanties négatives de sécurité, qui consistent notamment en une promesse faite par des États possédant l'arme nucléaire aux États qui ne la possèdent pas, relèvent d'une catégorie d'actes dont le caractère juridique n'a pas été sanctionné par les tribunaux ni déterminé par les auteurs ou les destinataires, mais peuvent cependant être considérées comme juridiquement contraignantes,

⁵ *British Year Book of International Law*, 1992, p. 642 et 643, cité par Torres Cazorla, María Isabel, « Les actes unilatéraux des États en droit international contemporain », travail de recherche présenté au second concours de titularisation, Université de Málaga (Espagne), 2001 (inédit), p. 57.

comme l'ont indiqué certains membres de la Commission dans leurs observations sur le deuxième rapport du Rapporteur spécial, présenté en 1999.

7. À la cinquante-troisième session, un groupe de travail a été constitué pour examiner certains aspects du sujet. Il a présenté un rapport dont la Commission a pris note⁶. On a pu constater à cette occasion qu'un des problèmes rencontrés dans l'étude du sujet était que la pratique n'avait pas fait l'objet d'un examen assez poussé. Le Groupe de travail a recommandé à la Commission de demander au Secrétariat d'inviter les gouvernements à répondre à un questionnaire sur la pratique des États en matière de formulation et d'interprétation des actes unilatéraux⁷. Certains États ont répondu au questionnaire de façon très constructive : c'est le cas notamment de l'Estonie et du Portugal, dont les commentaires sont pleins de pertinence.

8. Le Gouvernement portugais a communiqué des renseignements précieux sur la formulation d'actes unilatéraux dans ses relations internationales, actes dont il a précisé la nature dans chaque cas. Ainsi, il a mentionné les protestations qu'il a élevées contre certains actes de l'Australie à l'égard du Timor oriental et du droit de ce dernier à l'indépendance.

9. Entre 1985 et 1991, le Portugal a adressé une série de protestations diplomatiques aux autorités australiennes. En 1985, le Gouvernement portugais a fait savoir à l'Australie qu'il n'avait d'autre choix que « de considérer étrange l'attitude du Gouvernement australien, qui a engagé des négociations sur l'exploration des ressources d'un territoire dont le Portugal est la Puissance administrante, fait reconnu sur le plan international ... le Gouvernement portugais se doit de protester avec véhémence, face au mépris manifeste du Gouvernement australien pour le droit international...⁸ ».

10. En 1989, le Portugal a réitéré qu'« en sa qualité de Puissance administrante du territoire non autonome du Timor oriental, il s'élevait contre les déclarations mentionnées ». Après la signature du Traité relatif à la faille du Timor, le Portugal a une fois de plus fait part de sa position à l'Australie : « Les autorités portugaises ont systématiquement adressé des protestations diplomatiques au Gouvernement australien ... dans ces protestations ... le Gouvernement portugais a indiqué que la négociation et la conclusion de cet accord avec la République d'Indonésie constituait une violation grave et flagrante du droit international ... en signant l'accord susmentionné, l'Australie persiste dans cette violation du droit. En signant l'accord provisoire, l'Australie fait fi du devoir qui lui incombe de respecter le droit à l'autodétermination de la population du Timor oriental ... compte tenu de ce qui précède, le Portugal ne peut que protester avec la plus grande véhémence auprès du Gouvernement du Commonwealth d'Australie, en déclarant qu'il se réserve le droit de recourir à tous les moyens juridiques qu'il jugera utiles pour préserver les droits légitimes du peuple du Timor oriental⁹ ».

11. Pour le Gouvernement portugais, ces actes unilatéraux, ces actes de protestation comme il les qualifie lui-même, constituent une manifestation de sa

⁶ Rapport oral du Président du Groupe de travail, A/CN.4/SR.2701.

⁷ Le questionnaire a été communiqué aux États dans la note LA/COD/39 du 31 août 2001. Les réponses reçues figurent dans le document A/CN.4/524.

⁸ A/CN.4/524, réponse du Portugal à la première question, par. 3.

⁹ Ibid.

volonté « de ne pas considérer un état de fait comme un état de droit et de protéger les droits auxquels il est porté atteinte ou qui sont menacés¹⁰ ». Cette précision est de la plus haute importance, car le Portugal ne se contente pas d'énumérer les actes en question et de les qualifier mais indique aussi les effets juridiques qui pourraient en découler.

12. Le Gouvernement estonien a lui aussi communiqué des renseignements très précieux concernant sa pratique. Il a fait observer que « le 19 décembre 1991, le Conseil suprême a formulé un acte concernant les biens de la République de Lettonie et de la République de Lituanie, qui peut être considéré comme une promesse. Compte tenu du rétablissement de l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, le Conseil suprême a indiqué que l'Estonie garantirait la protection juridique des biens de tous types appartenant à ces États sur le territoire estonien, conformément à la loi estonienne relative aux biens¹¹ ».

13. Dans sa réponse au questionnaire, le Gouvernement estonien mentionne et qualifie d'autres types de déclarations unilatérales. Ainsi, la déclaration formulée le 24 juillet 1994 concernant les garanties sociales de l'ex-personnel militaire russe; les déclarations de reconnaissance d'États, comme la déclaration formulée le 25 septembre 1991 concernant la République slovène, la déclaration du 3 avril 1990 sur le rétablissement de l'indépendance de la Lituanie, dans laquelle le Conseil suprême reconnaît la Lituanie comme État indépendant. En septembre 1992, le Parlement estonien a adopté une déclaration sur le rétablissement de son indépendance, dans laquelle il indique expressément que la République d'Estonie actuelle est le même sujet de droit international que lorsqu'elle avait déclaré pour la première fois son indépendance, en 1918¹². Le Gouvernement lituanien ajoute que « les conséquences juridiques de certains actes unilatéraux sont claires et évidentes, comme dans le cas de la déclaration garantissant la protection juridique des biens lettons et lituaniens, de la reconnaissance d'autres États¹³ ».

14. Il est certain qu'il existe une grande variété d'actes unilatéraux. Comme d'aucuns l'ont fait remarquer, « la grande diversité des termes qui ont été employés, ou proposés, dans ce domaine a gêné plutôt qu'aidé l'établissement d'une typologie satisfaisante¹⁴ ». La doctrine, et avec elle la Commission du droit international, ont néanmoins identifié la promesse, la protestation, la renonciation et la reconnaissance au nombre des actes unilatéraux. La Commission a considéré que le travail de codification et de développement progressif pouvait, du moins dans un premier temps, être axé sur la promesse, en vue d'élaborer des règles régissant le fonctionnement des actes unilatéraux qui, comme la promesse, entraînent des obligations unilatérales pour les États qui en sont les auteurs.

15. Lorsqu'on se penche sur la pratique, on constate que les États manifestent souvent la reconnaissance par des déclarations formelles; les actes de cette nature se sont multipliés, surtout à la suite des changements politiques intervenus à partir de 1960, quand le processus de décolonisation et d'indépendance des pays et peuples coloniaux a commencé; plus récemment, de tels actes de reconnaissance ont été

¹⁰ Ibid., par. 4.

¹¹ Ibid., réponse de l'Estonie à la première question, par. 6.

¹² Ibid., par. 8, 9 et 11.

¹³ Ibid., réponse à la troisième question.

¹⁴ Fiedler, Wilfried. « Unilateral Acts in International Law », en Bernhardt, Rudolph (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV (Amsterdam, Elsevier, 2000), p. 1018.

formulés dans le contexte de la création de nouveaux États, à la suite des changements intervenus dans l'ex-Tchécoslovaquie, l'ex-Union soviétique et l'ex-Yougoslavie.

16. Il ressort de l'examen de la correspondance diplomatique publiée dans la chronique des faits internationaux que les États recourent souvent aux notes diplomatiques pour manifester la reconnaissance. C'est le cas du Venezuela, par exemple, qui, dans sa déclaration du 5 mai 1992, « reconnaît la République de Slovénie comme souveraine et indépendante » et exprime en même temps « son intention d'établir ... des relations diplomatiques¹⁵ ». De même, dans sa déclaration du 14 août 1992, le Gouvernement vénézuélien « reconnaît la République de Bosnie-Herzégovine comme État souverain et indépendant » tout en exprimant « son intention d'établir des relations diplomatiques¹⁶ ». Enfin, nous citerons la Déclaration du 5 mai 1992, par laquelle le Venezuela a décidé « de reconnaître la République de Croatie comme État souverain et indépendant », tout en « exprimant son intention d'établir des relations diplomatiques¹⁷ ».

17. Si l'on observe l'évolution quotidienne des relations internationales, on relève une pratique qui pourrait s'avérer utile et pertinente. C'est le cas de la reconnaissance des États issus de l'ex-Tchécoslovaquie, l'ex-Union soviétique et de l'ex-Yougoslavie. À titre d'exemple, on citera des notes exprimant une telle reconnaissance, qui constituent indubitablement des actes unilatéraux, comme celle que le Gouvernement britannique a adressée au chef d'État de certains de ces pays, parmi lesquelles nous citerons celle que M. Major, Premier Ministre du Royaume-Uni, a adressée le 15 janvier 1992 au Président de la Croatie et dans laquelle il a indiqué :

« Je vous écris pour qu'il soit pris acte du fait que le Gouvernement britannique reconnaît officiellement la Croatie en tant qu'État indépendant et souverain ... en reconnaissant la Croatie, nous comptons que le Gouvernement croate prendra rapidement les dispositions voulues pour donner suite aux réserves exprimées dans le rapport de M. Badinter concernant la protection des droits des minorités... J'attends avec impatience l'établissement de relations diplomatiques entre nos deux pays. Je confirme que, selon que de besoin, nous considérerons que les traités et accords en vigueur auxquels le Royaume-Uni et la République socialiste fédérative de Yougoslavie étaient parties demeurent en vigueur entre le Royaume-Uni et la Croatie¹⁸. »

18. La reconnaissance, acte généralement unilatéral, produit des effets juridiques que nous pouvons préciser dès à présent, bien qu'ils seront examinés dans les rapports suivants. La reconnaissance ne produit pas de droits en faveur de son auteur mais lui impose des obligations; par la reconnaissance, comme il ressort de la doctrine, « l'État déclare qu'une situation existe à ses yeux et il ne peut plus désormais s'en dédire; qu'elle existe ou non objectivement, la situation lui est dès lors opposable si elle ne l'était pas déjà par elle-même¹⁹ ».

¹⁵ Livre jaune, Ministère des relations extérieures du Venezuela (Caracas, 1992), p. 505.

¹⁶ Ibid., p. 508.

¹⁷ Ibid., p. 508.

¹⁸ *British Year Book of International Law*, 1992, p. 636.

¹⁹ Combacau, Jean et Sur, Serge, *Droit international public*, (Paris, Monchrestien, 1995) p. 281.

19. Parmi les nombreuses déclarations formulées par les États, certaines sont considérées comme des promesses, à l'instar de celles qui ont été mentionnées plus haut. C'est le cas des déclarations que les autorités françaises ont formulées, et que la Cour internationale de Justice a examinées, dans le cadre de l'affaire des *Essais nucléaires*. On citera également la déclaration du Gouvernement espagnol qui figure dans l'accord du 13 novembre 1998, par lequel le Conseil des ministres espagnol a octroyé une aide aux pays d'Amérique centrale à la suite des dégâts causés par le cyclone Mitch, document qui a été évoqué dans le rapport précédent. De même, on citera la déclaration formulée par le Gouvernement tunisien à l'occasion de la visite du Premier Ministre français, Raymond Barre, le 26 octobre 1980, dans laquelle il annonçait sa détermination de procéder « dès à présent et dans des délais relativement courts » à un déblocage des avoirs français retenus depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1956. Ces mesures sont entrées en vigueur le 1er janvier 1981²⁰.

20. L'examen de la pratique des États fait apparaître d'autres déclarations unilatérales qui peuvent être qualifiées de promesses au sens qu'elles répondent à la définition doctrinale qui en est donnée. Par exemple, la déclaration du Président français, Jacques Chirac, par laquelle il s'engageait, à la suite des dégâts causés par le cyclone Mitch, à annuler la dette d'un montant de 739 millions de francs due par El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua. Le Président Chirac s'y engageait en outre à négocier la réduction de la dette commerciale lors de la réunion suivante du Club de Paris²¹. On pourrait aussi considérer comme des promesses la déclaration formulée par le Premier Ministre espagnol, José María Aznar, le 4 avril 2000, lorsqu'il a annoncé publiquement : « Je veux ajouter que j'ai annoncé l'annulation d'une dette d'un montant de 200 millions de dollars au titre de l'aide au développement en faveur des pays d'Afrique subsaharienne²². »

21. Il ressort également de la pratique internationale que certaines déclarations remplissent une fonction de renonciation. C'est le cas, bien qu'elle soit d'origine conventionnelle, de la renonciation faite par la Mauritanie le 5 août 1979 concernant le Sahara occidental. Un accord souscrit entre la Mauritanie et le Front POLISARIO indique en effet que « la République islamique de Mauritanie déclare solennellement qu'elle n'a et n'aura pas de revendications territoriales ou autres sur le Sahara occidental²³ ».

22. On relève en outre dans la pratique des déclarations comme celle du 20 mai 1980 par laquelle le Département d'État a annoncé que les États-Unis d'Amérique renonçaient à formuler des revendications de souveraineté sur 25 îles du Pacifique²⁴.

23. Il existe également des déclarations qui peuvent contenir plusieurs actes unilatéraux matériels, comme c'est le cas de la déclaration que la Colombie a formulée dans une note du 22 novembre 1952, et qui contient à la fois une reconnaissance, une renonciation et une promesse. Dans cette note, le Gouvernement colombien déclare qu'« il n'a aucune objection s'agissant de la

²⁰ *Revue générale de droit international public*, 1981, p. 396, cité par Torres, p. 49.

²¹ *Revue générale de droit international public*, 1999, p. 195, cité par Torres, p. 50.

²² Activités, textes et documents de la politique extérieure espagnole, 2000, p. 102, cité par Torres, p. 50.

²³ *Revue générale de droit international public*, 1980, p. 402.

²⁴ *Revue générale de droit international public*, 1980, p. 1101.

souveraineté des États-Unis du Venezuela sur l'archipel de Los Monjes et qu'en conséquence, il ne s'oppose pas à ce que ce pays exerce pleinement sa souveraineté sur l'archipel en question, au sujet duquel il ne nourrit aucune revendication ». Cette déclaration qui est formulée dans les formes, avec un objet précis et au su du destinataire, est un acte unilatéral qui a les effets juridiques que l'État auteur a voulu produire en la formulant.

24. Comme nous le verrons plus tard et comme nous l'avons déjà dit à diverses reprises, il est incontestable que les États recourent de plus en plus souvent aux actes unilatéraux comme moyen d'expression dans le contexte des relations internationales. Cependant, cette pratique, qui s'inscrit dans l'évolution des relations internationales, demeure indéterminée du fait que ni les auteurs de ces actes, ni leurs destinataires n'y voient généralement des actes unilatéraux au sens qui intéresse la Commission, bien que ce ne soit pas le cas de tous les États. Il convient de souligner que cette situation est très différente de celle qui se présente lorsqu'on élabore les règles liées au droit des traités, en ce sens que la valeur du traité comme instrument juridique est plus claire, du fait de l'attitude même des États à l'égard de leur existence, de leur importance ou de leurs effets juridiques. Les normes de droit coutumier sont beaucoup plus faciles à identifier dans ce contexte que dans celui des actes unilatéraux.

C. Intérêt et difficulté du sujet

25. La majorité des membres de la Commission estimaient que le sujet pouvait faire l'objet d'un travail de codification, en dépit de sa complexité, des difficultés que posaient certaines questions et des faiblesses que l'on avait pu noter dans la manière de le présenter, du fait notamment que l'on n'avait pas examiné convenablement la pratique des États. Cette opinion était aussi généralement celle des représentants des États à la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

26. On a dit, en effet, à la Commission qu'il s'agissait d'un sujet important et intéressant²⁵, parmi les premiers à retenir en vue du développement progressif et de la codification du droit²⁶ et l'on s'y est déclaré satisfait des projets d'articles présentés²⁷ et optimiste quant à la possibilité d'élaborer une série de projets d'articles²⁸.

27. Certains, il est vrai, ont exprimé des doutes quant à la faisabilité de la chose et notamment quant à la manière dont la question pouvait être abordée et aux bases sur lesquelles s'appuyer puisque, comme on l'a déjà noté, la pratique des États n'était pas prise en considération. Une délégation a fait observer qu'elle ne voyait toujours pas sur quelles bases on pouvait entreprendre d'assujettir la multiplicité des actes unilatéraux à un régime unique de normes générales²⁹.

28. Certains gouvernements, estimant que le sujet méritait d'être examiné, ont apprécié l'orientation que la Commission avait donnée à son étude. Ainsi, le

²⁵ Voir l'intervention de M. Pellet, A/CN.4/SR.2695.

²⁶ Voir l'intervention de M. Illueca, A/CN.4/SR.2695.

²⁷ Voir l'intervention de M. Goco, A/CN.4/SR.2695.

²⁸ Voir l'intervention de M. Al Baharna, A/CN.4/SR.2695. Voir également les interventions de MM. Economides et Rao, A/CN.4/SR.2696.

²⁹ A/CN.4/524, observations générales, Royaume-Uni, par. 1.

Gouvernement portugais, dans les observations présentées en réponse au questionnaire du Secrétariat reconnaissait l'importance du rôle que jouaient les actes unilatéraux et la nécessité d'élaborer des normes qui en règle le fonctionnement³⁰.

29. La tendance majoritaire était favorable à ce que la Commission poursuive une tâche qui n'apparaissait pas impossible. La Chine a souligné que les actes unilatéraux prenaient de plus en plus d'importance et qu'il était indispensable de codifier et de développer progressivement le droit en la matière, quelles que soient les difficultés auxquelles on pouvait se heurter³¹. Certains pays estimaient que le sujet devait être abordé de manière plus restreinte. L'Espagne était d'avis qu'il serait souhaitable que l'on se concentre sur un certain type d'actes unilatéraux et sur le régime juridique auquel ils seraient assujettis³². Les pays nordiques préféraient que l'étude se limite à un petit nombre de règles générales et à l'étude de situations particulières³³. Le Japon, pour sa part, estimait qu'il serait sage que la Commission se concentre sur la pratique des États là où elle était le plus développée³⁴. Pour l'Inde, la Commission devrait envisager de circonscrire l'étude pour aboutir à une série de conclusions, plutôt que d'entreprendre de rédiger des projets d'articles³⁵.

30. Il ne fait pas de doute que les États recourent de plus en plus fréquemment dans leurs relations internationales aux actes unilatéraux. Cette constatation amène, évidemment, à s'interroger sur la nature de ces actes. S'agit-il en effet d'actes unilatéraux au sens où l'entend la Commission, c'est-à-dire d'actes qui, formulés unilatéralement, individuellement ou collectivement, peuvent produire des effets juridiques par eux-mêmes sans que l'acceptation, l'assentiment ou toute autre forme d'agrément de la part de l'État visé soit nécessaire. Même si les actes unilatéraux ne sont pas mentionnés à l'article 38, paragraphe 1 du Statut de la Cour, aussi bien la pratique des États que la doctrine supposent l'existence de cette catégorie d'actes juridiques³⁶.

31. Si la question soulève des difficultés quant à la définition de tels actes et son application, elle apparaît plus complexe encore lorsqu'on en examine les effets juridiques, question qui sera analysée plus loin. Toutefois, on soulignera ici, comme l'on déjà signalé certains, que :

« la portée soit des actes unilatéraux, soit de certaines attitudes unilatérales telles que le non-usage prolongé d'un droit, le silence gardé lorsqu'il eût fallu parler, les acquiescements tacites, la forclusion, se caractérise par les incertitudes qui entourent leurs effets juridiques. En maintes circonstances, la Cour de La Haye s'est appliquée à les dissiper en faisant appel tantôt au principe de la bonne foi, tantôt à des considérations objectives déduites de l'intérêt général, particulièrement au besoin de sécurité et de certitude du droit³⁷ ».

³⁰ Ibid., Portugal, par. 1.

³¹ A/C.6/56/SR.22, par. 45. Voir en outre les interventions des représentants de la Fédération de Russie et de la Pologne, A/C.6/56/SR.22, par. 80 et A/C.6/56/SR.24, par. 2 respectivement.

³² Voir l'intervention du représentant de l'Espagne, A/C.6/56/SR.12, par. 44.

³³ Voir l'intervention du représentant de la Norvège, A/C.6/56/SR.22, par. 32.

³⁴ A/C.6/56/SR.22, par. 56.

³⁵ A/C.6/56/SR.24, par. 6.

³⁶ Fiedler, op. cit., p. 1018.

³⁷ De Visser, Charles, *Les effectivités en droit international public* (Paris, Pédone, 1968), p. 156 et 157.

32. Le fait que l'objet du travail de codification et de développement progressif entrepris n'est pas véritablement déterminé, amène à se poser des questions quant à sa réalité même, notamment parce que si l'acte unilatéral peut être formulé unilatéralement, sa matérialisation et les effets juridiques produits impliquent l'État ou les États visés. On pourrait trop vite en conclure malencontreusement que tout acte unilatéral est fondamentalement un acte conventionnel, qui n'existerait pas en tant que tel et, par conséquent, n'exigerait pas que l'on établisse, pour en régler le fonctionnement, un régime distinct de celui auquel sont assujettis les actes conventionnels.

33. La définition de l'acte et ses effets juridiques sont deux aspects distincts de la question que l'on doit prendre soin d'étudier séparément pour éviter de se tromper sur la nature de ces actes et d'écarter la possibilité qu'ils fassent l'objet d'un travail de codification et de développement progressif.

34. Un acte peut être défini comme unilatéral même s'il a, en général, des effets bi ou multilatéraux. Un tel acte implique toujours une relation entre l'État ou les États d'où il procède et l'État ou les États visés. La bilatéralisation de l'acte, si l'on peut employer un tel terme, ne signifie pas qu'il s'agisse d'un acte conventionnel. L'acte reste unilatéral, il a une origine unilatérale bien que sa matérialisation ou ses effets juridiques ne le soient plus. En d'autres termes, l'acte unilatéral produit ses effets juridiques avant même que le sujet visé décide qu'il est opposable. Il est certain que « la plupart des actes (...) sont mal dégagés du mécanisme de l'acquiescement tacite qui leur ôte leur originalité; d'autres actes, bien regardés comme unilatéraux sont encore plus engagés dans un mécanisme conventionnel proprement dit (adhésion, renonciation, réserve etc.) au point de ne pas mériter de les en détacher³⁸ ».

35. Il n'est pas douteux que l'identification et la qualification d'un acte unilatéral posent des questions complexes. La question est particulièrement difficile, par exemple, dans le cas de la promesse. Il faut partir du principe que la promesse unilatérale internationale existe, même si elle est très rare. Comme le notent certains, « cette rareté s'explique facilement étant donné qu'aucun État ne se prête de bon gré à faire des concessions spontanées et gratuites ». Il faudra en outre déterminer si un acte peut être qualifié de promesse. À cet égard, comme il ressort de la doctrine « la détection de ces promesses purement unilatérales exige effort de recherche minutieux afin de déterminer si, derrière la façade d'unilatéralité formelle d'une déclaration de volonté, ne se cache pas une bilatéralité de fond³⁹ ».

36. Lorsque l'on examine la déclaration Ihlen ou la note du Gouvernement colombien de 1952 mentionnées plus haut, on pourrait affirmer que l'on se trouve tout aussi bien en présence d'une renonciation qu'en présence d'une reconnaissance ou d'une promesse, avec les effets juridiques que produisent de telles déclarations. Il est difficile, par conséquent, de conclure de façon probante que l'on se trouve devant une catégorie spécifique d'actes unilatéraux, encore que le plus important soit évidemment de déterminer quels sont les effets juridiques produits.

³⁸ Reuter, Paul, *Principes de droit international public* (Paris, PUF, 1968) p. 94.

³⁹ Suy, Erick, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public* (Paris, 1962), p. 11.

D. Teneur du présent rapport et caractère récapitulatif de sa seconde partie

37. Lors de la cinquante troisième session de la Commission, tenue en 2001, un de ses membres avait dit qu'il conviendrait, pour faire avancer la discussion, que le Rapporteur spécial établisse un rapport récapitulatif permettant de se faire une idée du stade auquel on était parvenu sur le sujet en général et sur les projets qui avaient été présentés jusqu'alors. Le Rapporteur spécial, au moment où l'on entame un nouveau quinquennat, ayant pris cette observation en considération, soumet à la Commission pour examen la seconde partie de son cinquième rapport.

38. Il considère, pour sa part, que les travaux que l'on entend réaliser à court terme doivent rester étroitement en rapport avec un programme conçu à plus long terme. Aussi, expose-t-il à la fin de son rapport, sa conception générale des travaux à venir, sur laquelle devra se pencher la Commission.

39. Dans le chapitre II, sont à nouveau abordées certaines questions qui, à son avis, doivent être examinées plus avant et précisées pour que l'on puisse progresser de façon organisée dans l'examen du sujet considéré. Il s'est donc attaché, d'abord, à la définition de l'acte unilatéral à la lumière des débats qui ont eu lieu au sein de la Commission ainsi qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Ce que l'on décidera à cet égard, déterminera toute la suite des travaux, encore qu'il soit lui-même tout à fait conscient de la complexité de la question et des difficultés qu'elle pose.

40. Une définition doit couvrir l'ensemble des actes unilatéraux quelle que soit la forme qu'ils revêtent quand la doctrine et la jurisprudence reconnaissent comme tels des actes produisant par eux-mêmes des effets juridiques. C'est là le but premier des travaux de la Commission. Cette définition devrait être suffisamment vaste pour éviter que certains actes restent en dehors du cadre de l'étude, tout en étant suffisamment restreinte, ce qui donne la mesure de la complexité de la question, pour écarter les actes qui n'entrent pas véritablement dans la catégorie considérée. Il faudra par conséquent adopter une approche équilibrée au plus juste.

41. La deuxième question à examiner est celle des conditions de validité et des causes de nullité des actes unilatéraux, toujours à la lumière des débats qui ont eu lieu sur le sujet aussi bien à la Commission qu'à la Sixième Commission. On a fait observer que l'examen des causes de nullité, qui vont très au-delà des vices de consentement, ou dans le contexte considéré, de la manifestation de la volonté, doit être précédé de la détermination des conditions de validité de l'acte. Toutes ces questions sont examinées de façon approfondie dans le présent rapport. Y sont abordées également un certain nombre d'autres questions liées à la non-application des actes unilatéraux.

42. Est examinée pareillement, la question des règles d'interprétation applicables aux actes unilatéraux, question que le Rapporteur spécial a soumis à la Commission pour examen dans son quatrième rapport et qu'elle a débattue à sa cinquante-troisième session. À l'issue de ce réexamen a été présentée une nouvelle version des projets qui avaient été précédemment soumis.

43. Enfin, dans la première partie du rapport, sont à nouveau formulées quelques brèves observations sur la possibilité d'une classification des actes unilatéraux, la

pertinence d'une telle classification et son importance quant à l'organisation des travaux ultérieurs.

44. Le chapitre III du rapport est consacré à diverses questions que pourrait poser l'élaboration de règles communes applicables à tous les actes unilatéraux, quelle qu'en soit la définition, le contenu et les effets juridiques. On y examine la règle générale relative au respect des actes unilatéraux, inspirée de l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969, qui se réfère à la règle de base du droit des Traités, *pacta sunt servanda*. On entend établir en règle, le caractère obligatoire de l'acte, question qui a été abordée dans le premier rapport du Rapporteur spécial. En second lieu, sont examinées deux questions qui peuvent donner lieu à l'élaboration d'une règle commune à tous les actes : l'application de l'acte dans le temps, qui pose la question de la rétroactivité de l'acte unilatéral et son application dans l'espace.

45. Le chapitre IV porte sur une question qui n'apparaît pas dénuée d'importance, celle de la détermination du moment à partir duquel l'acte unilatéral produit ses effets juridiques, et qui a un certain rapport avec l'entrée en vigueur des traités dans le contexte du droit des traités, compte tenu évidemment des caractéristiques spécifiques des actes considérés. Il s'agit là de deux concepts non assimilables étant donné la nature de ces actes et qui n'en ont pas moins d'importants éléments communs. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de rédiger dès maintenant des projets d'articles, mais de poser certaines questions qui pourront être débattues devant la Commission, ce qui devrait faciliter le travail de codification entrepris.

46. Au chapitre V, on expose la manière dont est organisé le projet conformément aux progrès réalisés et le futur plan de travail que le Rapporteur spécial soumet à la Commission pour examen.

II. Rappel de quelques questions fondamentales

47. En vue de faciliter l'examen du sujet par la Commission, on a jugé important, ainsi qu'il est dit plus haut, de réexaminer, quoique brièvement, quatre questions regardées comme essentielles pour tenter d'apporter de nouveaux éléments et des précisions utiles : définition de l'acte unilatéral; conditions de validité et causes de nullité et autres questions liées à son inexécution; règles d'interprétation applicables à l'acte unilatéral; et classification, qualification et leur incidence sur l'économie du projet.

A. Définition de l'acte unilatéral

48. La définition de l'acte unilatéral est une question fondamentale à résoudre. Le Rapporteur spécial a proposé une définition qui a évolué à la faveur des vues et observations émises par les membres de la CDI et les représentants des États Membres tant à la Sixième Commission que dans leurs réponses au questionnaire envoyé en 2001.

49. À la cinquante-troisième session de la CDI, on a estimé que l'on était allé de l'avant et que l'on avait retenu quelques termes appropriés en écartant ceux au sujet desquels il ne s'était pas dégagé un consensus au sein de la Commission en faveur de leur maintien.

50. À en juger par l'évolution des débats sur le sujet, le projet de définition de l'acte unilatéral était plus acceptable; c'est pourquoi il a été soumis au Comité de rédaction en 2000, dans sa rédaction figurant dans le troisième rapport.

51. Le texte renvoyé au Comité de rédaction comporte plusieurs changements. En premier lieu, on notera que le terme « déclaration » a été remplacé par le mot « acte » qui a été jugé plus large et moins restrictif que le vocable « déclaration » et engloberait tous les actes unilatéraux, singulièrement ceux qui pourraient déborder le cadre d'une déclaration, encore que le Rapporteur spécial ait été d'avis que, quels que soient leur désignation, leur contenu et leurs effets juridiques, en règle générale, les actes unilatéraux revêtent la forme de déclaration.

52. La notion d'« autonomie » a également été supprimée de la définition, à la suite du long débat qu'elle avait suscité au sein de la Commission, encore que de l'avis du Rapporteur spécial, il s'agissait là d'un élément important qui devait sans doute être interprété différemment mais qui, en tout état de cause, traduirait l'indépendance vis-à-vis d'autres régimes juridiques et indiquerait que ces actes pouvaient en eux-mêmes produire des effets. Il y a lieu de rappeler que dans l'affaire des *Essais nucléaires*, la Cour parle « de la nature strictement unilatérale⁴⁰ » de certains actes juridiques même si elle évoque l'un de ces actes, à savoir la promesse, ce qui paraît témoigner de l'autonomie de ces actes.

53. La doctrine, comme on l'a vu, a retenu l'indépendance de l'acte pour caractériser cette manifestation de volonté, solution à laquelle souscrit le Rapporteur spécial. Le professeur Suy, par exemple, pose que « la manifestation de volonté soit, quant à son efficacité, indépendante d'autres manifestations de volonté émanant d'autres sujets de droit⁴¹ ». Pour quelques membres de la Commission par contre, les actes unilatéraux ne sauraient être autonomes dès lors qu'ils sont toujours autorisés par le droit international.

54. La question a également été examinée à la Sixième Commission en l'an 2000. On a fait valoir d'une part que la notion d'autonomie, au sens d'indépendance vis-à-vis d'autres actes juridiques préexistants ou de faculté reconnue à l'État de formuler l'acte, devait également être retenue dans la définition⁴².

55. En ce qui concerne les termes « manifestation de volonté » et « l'intention » de produire des effets juridiques, on retiendra que lors du débat au sein de la Commission en l'an 2000, quelques membres ont jugé inutile de la retenir. On a également évoqué un risque de tautologie à propos de ces termes, mais comme il ressort du rapport de la CDI sur ses travaux en l'an 2000 « il y avait une différence très tranchée entre le premier, qui était la réalisation effective de l'acte, et le second, qui était le sens donné par l'État à l'accomplissement de cet acte. Ils étaient complémentaires et devaient tous deux être maintenus⁴³ ».

56. Il est opportun de s'arrêter sur la manifestation de volonté, qui est un élément fondamental de l'acte juridique en règle générale et, par suite, de l'acte unilatéral en question. On sait bien le rôle que joue la volonté dans l'acte juridique. Pour d'aucuns même, l'acte est une manifestation de volonté, ce que consacre la

⁴⁰ *CIJ, Recueil 1974*, p. 267.

⁴¹ Suy, E., *op. cit.*

⁴² Voir l'intervention du représentant de l'Italie, A/C.6/55/SR.19, par. 19.

⁴³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément No 10* (A/55/10), par. 607.

définition proposée. D'où aussi l'importance accordée à l'interprétation de la volonté, déclarée ou réelle, de l'auteur de l'acte, et aux vices qui peuvent l'entacher.

57. La doctrine est quasi unanime à voir dans l'acte unilatéral « une manifestation de volonté de la part d'un sujet de droit international exprimée dans l'intention de produire des effets juridiques au plan international⁴⁴ ». Selon un auteur, « l'acte juridique unilatéral est une manifestation de volonté ... dont l'existence est prévue par le droit international public émanant d'un seul sujet de droit et ayant pour effet de modifier l'ordre juridique⁴⁵ ». Pour d'autres auteurs, l'acte unilatéral « émane d'une seule manifestation de volonté et crée des normes destinées à être appliquées à des sujets de droit qui n'ont pas participé à l'élaboration de l'acte⁴⁶ ».

58. La manifestation de volonté est étroitement liée à l'acte juridique et, par suite, à l'acte unilatéral. La volonté est l'expression du consentement nécessaire, du reste, à la formation de l'acte juridique. Il faut assurément voir dans cette volonté un élément psychologique (volonté interne) et un élément d'extériorisation (volonté déclarée), comme on le verra plus loin dans un autre contexte.

59. La définition que la doctrine donne de la reconnaissance repose sur la manifestation de volonté. Selon certains, la reconnaissance est « une institution juridique générale que les auteurs sont unanimes à considérer comme une manifestation de volonté unilatérale émanant d'un sujet de droit et par laquelle celui-ci constate tout d'abord une situation existante et exprime l'intention de vouloir la considérer comme légitime, comme étant le droit⁴⁷. La promesse reposerait elle aussi sur une manifestation de volonté⁴⁸. On pourrait en dire de même de la renonciation qui serait « la manifestation de volonté par laquelle un sujet de droit abandonne un droit subjectif sans intervention de la manifestation de volonté d'un tiers⁴⁹ ».

60. Par ailleurs, on a remplacé les termes « l'intention de créer des obligations juridiques » par l'expression « l'intention de produire des effets juridiques », jugée plus large et qui pouvait englober à la fois le fait de souscrire des obligations et celui d'acquiescer des droits. On précisera toutefois que la Commission continue de penser qu'un État ne peut imposer des obligations unilatérales à un autre État par l'effet d'un acte à l'élaboration duquel celui-ci n'a pas participé et sans son consentement. Sur ce sujet, on a rappelé les principes consacrés par le droit international, dont le principe *res inter alios acta* et l'adage romain *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, autrement dit les conventions n'obligent les tiers ni ne leur profitent. Comme il a été dit, « en droit international classique, il est en principe impossible à un sujet de droit de créer une obligation à la charge d'un autre sujet sans que ce dernier ait donné son consentement⁵⁰ ». On soulignera que cette règle ne se fonde pas sur ce seul principe applicable en matière contractuelle, mais sur

⁴⁴ Urios Moliner, Santiago. « Actos unilaterales y derecho internacional público: delimitación de una figura susceptible de un régimen jurídico común », thèse de la Universitat Jaume I, Espagne, 2001, p. 59.

⁴⁵ Regaldies, F. « Contribution à l'étude de l'acte juridique unilatéral et droit international public », *Revue juridique Themis*, vol. 15, Montréal, p. 417.

⁴⁶ Jacque, Jean Paul. À propos de la promesse unilatérale. *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international : unité et diversité* (Paris, 1981), p. 239.

⁴⁷ Suy, E. op. cit., p. 191.

⁴⁸ Jacque, J.P., op. cit., p. 339.

⁴⁹ Suy, E. op. cit., p. 156.

⁵⁰ Jacque, J.P., op. cit., p. 329.

celui de la souveraineté et de l'indépendance des États. La jurisprudence internationale est sans équivoque sur ce point. On rappellera la décision de l'arbitre Max Huber dans l'affaire de l'Île de Palmas : « En outre, il paraît évident que les traités conclus par l'Espagne avec des États tiers, reconnaissant sa souveraineté sur "les Philippines" ne pouvaient obliger les Pays-Bas⁵¹ ». De même, « quel que soit le sens véritable d'un traité, il ne peut s'interpréter à l'effet de dire qu'il dispose des droits d'États tiers indépendants⁵² ». On rappellera également la décision citée dans les précédents rapports adoptée par la Cour permanente de justice internationale en l'affaire des *Zones franches* à l'occasion de laquelle la Cour a fait observer que « même à supposer qu'il en fût autrement, il est certain qu'en tout état de cause l'article 435 du Traité de Versailles n'est opposable à la Suisse, qui n'est pas partie à ce traité, que dans la mesure où elle l'a elle-même accepté⁵³ ». On soulignera l'arrêt relatif à l'incident aérien du 27 juillet 1955 dans lequel la Cour a jugé que l'article 36, paragraphe 5 du Statut de la Cour « n'avait alors aucune force de droit pour les États non signataires⁵⁴ ».

61. Le droit international précise également qu'en principe un traité ne peut davantage conférer des droits aux États qui n'y sont parties, comme l'a déclaré la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise en observant que « les actes en question ne prévoient pas la faculté pour d'autres États d'y adhérer ... un traité ne fait droit qu'entre les États qui y sont Parties; dans le doute, des droits n'en découlent pas en faveur d'autres États⁵⁵ ».

62. Bien entendu, le droit des traités prévoit des exceptions à cette règle, comme la stipulation pour autrui qui requiert le consentement de l'État tiers⁵⁶ et on peut se demander si s'agissant d'actes unilatéraux, on pourrait envisager qu'un État puisse imposer à un autre des obligations sans le consentement de ce dernier. Autrement dit, si l'on peut faire davantage que faire valoir des droits et des prétentions juridiques.

63. On se rend compte à l'examen que les divers actes juridiques évoqués ne peuvent faire naître d'obligation à la charge de l'État. La renonciation et la promesse sont à l'évidence claires à cet égard. Sans doute la reconnaissance au sens de la reconnaissance d'État mériterait-elle un examen plus approfondi.

64. En effet, l'État qui reconnaît à une entité la qualité ou le statut d'État souscrit à des obligations qui se rattachent à la nature même de l'État et qui dérivent du droit international. Mais on pourrait se demander si l'entité reconnue se voit imposer les obligations que le droit international met à la charge de tout État. La réponse à cette question tient au caractère attribué à la reconnaissance d'État. Si l'on accepte la thèse que l'acte de reconnaissance est purement déclaratif et non constitutif, thèse à laquelle nous souscrivons du reste, on peut dire que lesdites obligations ne

⁵¹ *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, 1949, p. 850.

⁵² *Ibid.*, p. 842.

⁵³ *CPJI*, 1932, série A/B, No 46, p. 141.

⁵⁴ *CII*, *Recueil*, 1959, p. 138.

⁵⁵ *CPJI* 1926, série A, No 7.

⁵⁶ Dans l'affaire des *Zones franches*, la Cour permanente a déclaré que « rien cependant n'empêche que la volonté d'États souverains puisse avoir cet objet et cet effet, *CPJI*, 1932, série A/B, No 46, p. 147.

découlent pas de cet acte de reconnaissance mais de son existence même comme État.

65. Toutefois, les membres de la CDI et des représentants à la Sixième Commission se sont accordés à dire que l'expression devait avoir une plus large portée encore qu'à notre sens on en conclura pas que les États sont ainsi autorisés à imposer des obligations à des États tiers sans leur consentement.

66. Enfin, l'exigence de « notoriété » est retenue en lieu et place de celle de « publicité » qui envisageait la seule hypothèse d'un acte unilatéral *erga omnes* comme les déclarations formulées par les autorités françaises qui ont été examinées par la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Essais nucléaires*. On s'est toutefois demandé au sein de la Commission si cet élément était constitutif de l'acte proprement dit ou si l'on était au contraire en présence d'un élément déclaratif non essentiel pour la définition proprement dite de l'acte.

67. Selon un gouvernement, l'intention de produire des effets juridiques à laquelle renvoie la définition ne fonde pas la force obligatoire de l'acte unilatéral. Ainsi le Gouvernement portugais, souscrivant à la définition proposée par le Rapporteur spécial, observe-t-il que « c'est le droit international et non l'intention de l'État qui confère force juridique aux actes unilatéraux dans l'ordre juridique international⁵⁷ ».

68. La définition proposée, autour de laquelle il semble s'être dégagé un large consensus au sein de la Commission, parle d'actes formulés par l'État. Or, en ce qui concerne le destinataire, on a introduit une formule plus large que celle retenue dans la proposition initiale du Rapporteur spécial, qui indique que bien qu'il s'agisse des actes de l'État, ceux-ci peuvent être destinés à d'autres sujets de droit international. Un membre de la Commission a été même d'avis qu'outre un État ou une organisation internationale, le destinataire pouvait être d'autres sujets et entités distincts, solution que la Commission n'a pas encore examinée. La précision proposée à l'origine pourrait, selon une opinion exprimée au sein de la Commission, circonscrire les effets des actes unilatéraux aux relations avec les autres États et les organisations internationales, à l'exclusion d'autres entités comme les mouvements de libération nationale et autres qui pourraient être les bénéficiaires de ces actes si telle était l'intention de l'auteur.

69. Dans l'ensemble, les membres de la Commission sont convenus de retenir l'expression « non équivoque », qui lors des débats a été jugée « acceptable car il était ... difficile d'imaginer comment on pourrait formuler un acte unilatéral d'une manière qui ne serait pas claire ou qui contiendrait des conditions ou des restrictions implicites, ou d'une manière qui permettrait de l'annuler facilement et rapidement⁵⁸ ». En revanche, certains membres se sont opposés à l'insertion de cette expression, estimant qu'il « devait être entendu que l'expression de la volonté devait toujours être claire et compréhensible; si elle était équivoque et ne pouvait être éclaircie par les moyens ordinaires d'interprétation, elle ne créait pas d'acte juridique ... les idées de clarté et de certitude que le Rapporteur spécial s'efforçait d'exprimer par les mots « non équivoque » étaient des questions d'appréciation qui

⁵⁷ A/CN.4/524, Observations générales, Portugal, par. 2.

⁵⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément No 10*, (A/55/10), par. 553.

traditionnellement relevaient du pouvoir du juge et n'avaient pas leur place dans la définition de l'acte unilatéral⁵⁹.

70. À cet égard, on a fait observer à la Sixième Commission en l'an 2000, que l'adjectif « non équivoque » qualifiant « l'expression de volonté » dans la définition ne doit pas forcément être entendu comme l'équivalent de l'adjectif « expresse », une expression de volonté implicite ou tacite pouvant être non équivoque⁶⁰.

71. Quoiqu'il en soit, le projet de définition doit être examiné par le Comité de rédaction à la cinquante-quatrième session de la Commission. Il est vrai qu'il y a une certaine tendance à donner « asservir à la promesse » l'étude des actes unilatéraux c'est-à-dire à élaborer des règles en fonction principalement de l'un de ces actes : la promesse internationale même si celle-ci constitue à n'en pas douter un acte unilatéral très important qui influe en quelque sorte sur le cours de l'étude du sujet. Il s'impose de procéder de manière équilibrée s'agissant d'examiner les divers actes unilatéraux que la doctrine et la jurisprudence reconnaissent comme tels a fortiori dans le cadre d'une oeuvre de codification et de développement progressif du genre de celle entreprise par la Commission. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Commission a elle-même considéré que l'oeuvre de codification pouvait se concentrer, du moins en un premier temps, sur la promesse entendue au sens que lui donne l'ensemble de la doctrine et qui s'analyse en la souscription unilatérale d'obligations.

72. Touchant la diversité des actes et la difficulté qu'il y a à les classer et à les qualifier d'une manière qui soit en quelque sorte en rapport avec leurs effets juridiques, on notera ici que les débats au sein de la Commission ont abouti à l'exclusion d'une série d'actes et de comportements qui, pour être générateurs d'effets juridiques, sont différents de l'acte juridique envisagé ici.

73. Certaines déclarations unilatérales suscitent des doutes quant à savoir si elles peuvent être rangées sous le régime de Vienne où parmi les actes unilatéraux; par exemple, les déclarations de reconnaissance de la compétence de la Cour internationale de Justice faites par les États en vertu de l'Article 36 du Statut de cette dernière qui ont été déjà examinées par la Commission. Le Rapporteur spécial convient avec une partie de la doctrine que de ces déclarations trouvent leur place dans la relation conventionnelle. Toutefois, ainsi que la Cour elle-même l'a reconnu, leurs spécificités peuvent les distinguer des déclarations purement conventionnelles.

74. D'autres déclarations examinées précédemment paraissent se ranger plus facilement dans la catégorie des actes unilatéraux qui intéressent la Commission. Il s'agit des déclarations formulées par le représentant de l'État à l'occasion d'une instance devant un tribunal international. Il s'agit de savoir si ces déclarations peuvent ou non être regardées comme unilatérales et obligeant l'État au nom duquel l'agent agit, dès lors bien entendu que les conditions de validité en sont satisfaites.

75. S'agissant de la déclaration formulée par l'agent de la Pologne devant la Cour permanente de justice internationale en l'affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, la Cour a fait observer ce qui suit au sujet d'une déclaration faite par le représentant de la Pologne :

⁵⁹ Ibid., par. 554.

⁶⁰ Voir l'intervention du représentant du Guatemala, A/C.6/55/SR.20, par. 28.

« Le Représentant, devant la Cour, de la Partie défenderesse, en dehors des déclarations mentionnées ci-dessus, relatives à l'intention de son Gouvernement de ne pas exproprier des parties déterminées de biens-fonds ayant fait l'objet d'une notification, a fait d'autres déclarations analogues, dont il sera question plus loin; la Cour ne saurait mettre en doute le caractère obligatoire de toutes ces déclarations⁶¹. »

76. Le Rapporteur spécial a proposé de distinguer certains comportements et conduites comme le silence qui, s'ils peuvent incontestablement produire des effets juridiques ne constitueraient pas des actes unilatéraux à strictement parler, à savoir une manifestation de volonté formulée dans l'intention de produire des effets juridiques, vis-à-vis d'un État tiers qui n'a pas participé à sa formulation et qui produit des effets juridiques sans que soit nécessaire la participation de cet État tiers, c'est-à-dire son acceptation, son consentement ou toute autre réaction permettant de le supposer.

77. Beaucoup voient dans le silence une manifestation de volonté passive face à une situation ou une prétention d'un autre sujet de droit international. On ne peut méconnaître la valeur que lui attribuent tant la doctrine que la jurisprudence internationale. Une importante jurisprudence, celles des pêcheries anglo-norvégiennes⁶² et du Temple de Préah Vihear⁶³, par exemple, a envisagé le silence et ses effets juridiques, question développée plus avant à l'occasion de précédents rapports et examinée au sein de la Commission. Il y a lieu de se demander si cette manifestation de volonté diffère de celle dont il est question relativement à la définition considérée. Au cas où la Commission jugerait opportun d'englober le silence dans l'étude des actes unilatéraux, il faudrait cerner le sens et la portée de l'obligation qu'un tel comportement fait naître pour un État. Il appartient à la Commission de dire si un comportement tel que le silence doit être rangé parmi les manifestations de volonté à réglementer et, par suite, essayer de lui faire une place dans la définition devant être arrêtée pendant l'année en cours ou si, au contraire, comme on l'a soutenu, le silence doit être écarté de l'étude et exclu de la définition de l'acte unilatéral.

78. Par ailleurs, certains ont été d'avis que l'État peut même poser des actes unilatéraux « sans le savoir » quelle que soit son intention. Bien entendu, cela paraît possible comme il peut en être ainsi dans d'autres domaines du droit. Mais il y a lieu de se demander si une telle manifestation de volonté qui pourrait revêtir des formes distinctes constitue un acte unilatéral au sens envisagé ici. Il faudrait également rechercher attentivement si cet aspect doit être retenu ou écarté définitivement pour pouvoir dégager une définition appropriée.

79. On pourrait assimiler d'autres actes, y compris conventionnels, aux actes unilatéraux dont la Commission traite à présent. Tel est le cas des traités qui confèrent des droits ou imposent des obligations à des tiers qui n'ont pas participé à sa formation. On pourrait voir dans ces actes conventionnels des actes unilatéraux d'origine collective ou conventionnelle au profit de tiers, mais il s'agit là en réalité d'accords collatéraux ou de stipulations en faveur de tiers envisagés par la Convention de Vienne de 1969 en ses articles 35 et 36. En tout état de cause, pour qu'un État tiers soit lié par un traité, il doit accepter expressément les obligations

⁶¹ *CPJI*, 1926, Série A, No 7, p. 13.

⁶² *CII*, *Recueil 1951*, par. 139.

⁶³ *CII*, *Recueil 1962*, par. 23.

qui pourraient en découler ou, dans une seconde hypothèse, accepter les droits qui pourraient dériver de ce traité à la formation duquel il n'a pas participé, ce que la Convention de 1969 prévoit de manière moins stricte.

80. Ainsi qu'il est dit plus haut, la définition de l'acte unilatéral est fondamentale et afin de dégager une définition large et non restrictive il faudrait envisager tous les actes unilatéraux

81. Le texte du projet d'article proposé par le Rapporteur spécial qui a été renvoyé au Comité de rédaction se lit comme suit :

Article premier. Définition de l'acte unilatéral

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