



# Assemblée générale

Distr. générale  
18 avril 2002  
Français  
Original: anglais/français

## Commission du droit international

### Cinquante-quatrième session

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

## Actes unilatéraux des États Réponses des gouvernements au questionnaire

### Rapport du Secrétaire général\*

## Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	2
II. Réponses des gouvernements aux questionnaires . . . . .	2
Observations générales . . . . .	2
Question 1. L'État a-t-il formulé une déclaration ou une manifestation de volonté analogue pouvant être considérée comme entrant notamment dans une ou plusieurs des catégories ci-après : promesse, reconnaissance, renonciation ou protestation? En cas de réponse affirmative, l'État pourrait-il indiquer des éléments de cette pratique? . . . . .	3
Question 2. L'État s'est-il fié aux actes unilatéraux d'autres États ou a-t-il, d'une autre façon, considéré que les actes unilatéraux d'autres États produisaient des effets juridiques? En cas de réponse affirmative, l'État pourrait-il indiquer des éléments de cette pratique? . . . . .	6
Question 3. L'État pourrait-il indiquer des éléments de la pratique concernant l'existence d'effets juridiques ou l'interprétation d'actes unilatéraux visés dans les questions ci-dessus? . . . . .	7

\* La présentation du présent document a été retardée pour permettre de traduire et d'analyser les réponses reçues et aussi parce qu'on espérait recevoir d'autres réponses qui pourraient être publiées dans le même document.



## I. Introduction

1. À sa cinquante-troisième session, en 2001, la Commission du droit international a chargé le Rapporteur spécial sur les actes unilatéraux des États d'établir un questionnaire à l'intention des gouvernements pour les inviter à fournir des informations sur leur pratique en matière d'actes unilatéraux<sup>1</sup>. Suite à cette demande, le secrétariat de la Commission a adressé un questionnaire sur les actes unilatéraux des États à tous les gouvernements le 31 août 2001.

2. Au 14 mars 2002, des réponses avaient été reçues des gouvernements suivants : Estonie, Portugal et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Les réponses reçues sont reproduites dans la section II ci-après.

## II. Réponses des gouvernements aux questionnaires

### Observations générales

#### Estonie

[Original : anglais]  
[14 mars 2002]

Du fait de sa complexité et de sa diversité, le sujet des actes unilatéraux des États soulève de nombreuses difficultés. Il convient de mentionner que l'Estonie préfère généralement recourir à d'autres méthodes conventionnelles et reconnues de la pratique internationale, telles que la conclusion de traités, pour produire des effets juridiques dans ses relations avec d'autres États. La pratique des actes unilatéraux ne lui est toutefois pas inconnue, et elle accueille favorablement la tentative qui est faite de clarifier et d'organiser les principes juridiques généraux et les règles coutumières qui régissent de tels actes, en vue de promouvoir la stabilité des relations internationales. Certains exemples d'actes unilatéraux sont donc décrits ci-après.

<sup>1</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément No 10 (A/56/10), par. 29 et 254.

#### Portugal

[Original : anglais]  
[25 février 2002]

1. Conscient de l'importance du rôle joué par les actes unilatéraux dans les relations internationales, le Portugal reconnaît la nécessité de mettre au point des règles régissant leur fonctionnement. Désireux de contribuer aux travaux de la Commission du droit international sur le sujet, il présente sa réponse au questionnaire qui a été distribué aux États en août 2001.

2. Notre intention était de ne pas formuler d'observations générales sur la question des actes unilatéraux et de nous borner à répondre au questionnaire sur la pratique récente des États, s'agissant de la formulation et de l'interprétation des actes unilatéraux. Cependant, tout en souscrivant à la définition qu'en donne le Rapporteur spécial dans le rapport de la Commission à sa cinquante-deuxième session<sup>2</sup>, à savoir « une manifestation de volonté non équivoque de l'État, formulée dans l'intention de produire des effets juridiques dans ses relations avec un ou plusieurs États, ou une ou plusieurs organisations internationales, et dont ledit ou lesdits États ou ladite ou lesdites organisations internationales ont connaissance », le Portugal tient à souligner qu'à son sens, c'est le droit international, et non l'intention de l'État, qui confère aux actes unilatéraux leur force juridique dans l'ordre international.

#### Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

[Original : anglais]  
[27 février 2002]

1. Le Gouvernement britannique réitère les vues qu'il a exprimées dans sa note du 3 mars 2000<sup>3</sup>. Il demeure d'avis que toute approche qui vise à assujettir un très large éventail d'actes unilatéraux à un ensemble unique de règles générales est sujette à caution. C'est pourquoi il rappelle sa proposition tendant à ce que la Commission du droit international envisage d'examiner

<sup>2</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément No 10 (A/55/10), p. 180, note 117.

<sup>3</sup> Reproduite dans le document A/CN.4/511.

si les différents types d'actes unilatéraux posent des problèmes spécifiques qui pourraient utilement être traités dans une note de présentation.

### Question 1

**L'État a-t-il formulé une déclaration ou une manifestation de volonté analogue pouvant être considérée comme entrant notamment dans une ou plusieurs des catégories ci-après : promesse, reconnaissance, renoncement, protestation? En cas de réponse affirmative, l'État pourrait-il indiquer des éléments de cette pratique?**

### Estonie

[Original : anglais]  
[14 mars 2002]

1. Dans l'ordre juridique estonien, le Riigikogu promulgue des actes unilatéraux contraignants, qui se rangent dans trois catégories : déclarations ordinaires, déclarations et appels. La distinction entre ces types d'acte n'est toutefois pas très claire. Les déclarations ordinaires, des déclarations et des appels adressés à d'autres États et à des organisations internationales sont rédigés par le Ministre des affaires étrangères.

2. Dans la pratique, la catégorie la plus nombreuse est celle des déclarations ordinaires, qui sont essentiellement l'expression de la volonté ou de l'opinion de l'Estonie, le plus souvent de caractère politique, et ne produisent donc pas d'effet juridique.

3. Plusieurs déclarations unilatérales ont été faites au début des années 90, en raison de la situation particulière et compliquée qui existait alors en Estonie sur le plan politique et du fait que la Constitution actuelle de la République d'Estonie n'avait pas encore été adoptée<sup>4</sup>. La répartition des compétences entre les différents pouvoirs n'était donc pas encore très claire. Le 30 mars 1990, le Conseil suprême<sup>5</sup> a pris une décision<sup>6</sup> dans laquelle il déclarait que la continuité *de jure* de la République d'Estonie n'avait pas été interrompue par l'occupation soviétique de 1940.

<sup>4</sup> La Constitution actuelle de l'Estonie est entrée en vigueur le 3 juillet 1992.

<sup>5</sup> L'organe législatif de l'époque.

<sup>6</sup> Décision sur le statut de l'État estonien, adoptée le 30 mars 1990, ÜVT (Journal officiel du Conseil suprême), 1990, 12, 180.

Même si le Conseil suprême n'était pas à l'époque un organe de la République d'Estonie, ses actes unilatéraux relatifs au rétablissement de l'indépendance, qui a été réalisée en août 1991, peuvent être considérés comme produisant des effets juridiques.

4. La déclaration ordinaire du Conseil suprême sur le coup d'état qui s'est produit en Union soviétique le 19 août 1991<sup>7</sup> peut être considérée comme une protestation. Le Conseil suprême y déclarait le coup d'État illégal et considérait comme suspendues les négociations bilatérales entre l'Union soviétique et l'Estonie au sujet du rétablissement de l'indépendance de l'Estonie, ce qui l'autorisait à rétablir l'indépendance unilatéralement, conformément à la volonté du peuple telle qu'elle s'était exprimée à l'occasion du référendum du 3 mars 1991.

5. L'indépendance de l'Estonie a été rétablie le 20 août 1991, une décision du Conseil suprême<sup>8</sup> confirmant l'indépendance nationale de la République d'Estonie et le rétablissement de ses relations diplomatiques.

6. Le 19 décembre 1991, le Conseil suprême a formulé une déclaration ordinaire sur les biens de la République de Lettonie et de la République de Lituanie<sup>9</sup>, qui pourrait être considérée comme une promesse. Le Conseil suprême a déclaré qu'étant donné le rétablissement de l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, l'Estonie garantirait la protection juridique, selon le principe de l'égalité de la protection juridique des biens desdits États sur le territoire estonien, conformément à la loi estonienne sur la propriété.

7. Dans la pratique des 10 dernières années, certaines déclarations unilatérales exprimant la position de l'État sur telle ou telle situation ou tel fait ont également été formulées.

8. Le 20 décembre 1995, le Riigikogu a formulé une déclaration concernant la ratification des accords sur le retrait des troupes russes d'Estonie et sur les garanties sociales accordées à l'ancien personnel militaire russe

<sup>7</sup> Déclaration du Conseil suprême de la République d'Estonie sur le coup d'État qui a eu lieu en URSS le 29 août 1991, *Riigi Teataja* (Journal officiel), 1991, 25, 309.

<sup>8</sup> Décision du Conseil suprême sur l'indépendance nationale de l'Estonie, *Riigi Teataja*, 1991, 25, 312.

<sup>9</sup> *Riigi Teataja*, 1991, 45, 568.

en date du 24 juillet 1994<sup>10</sup>. Le Riigikogu a déclaré que ces accords ne modifiaient en rien la position estonienne concernant l'annexion illégale de l'Estonie par l'Union soviétique et que leur ratification ne pouvait pas être interprétée comme portant atteinte au principe de la continuité juridique de l'Estonie depuis 1918. Le 22 février 1994, le Riigikogu a adressé une communication au parlement des États Membres de l'Organisation des Nations Unies, dans laquelle il exprimait la position estonienne concernant l'occupation de l'Estonie en 1940<sup>11</sup>. Ce sont là deux exemples de déclarations explicitant la position estonienne, qui réaffirment les principes prescrits par la loi estonienne.

9. La reconnaissance d'États et de gouvernements est un acte unilatéral qui, dans le cadre du système juridique estonien, relève de la compétence du gouvernement; c'était notamment le cas de la reconnaissance de la République de Slovénie en date du 25 septembre 1991. Toutefois, le 3 avril 1990, le Conseil suprême a publié une déclaration ordinaire sur le rétablissement de l'indépendance de la République de Lituanie, dans laquelle il reconnaissait la Lituanie comme un État indépendant. Cette exception s'explique par la situation politique de l'époque.

10. L'Estonie a publié une déclaration reconnaissant la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice le 21 octobre 1991<sup>12</sup>.

11. En septembre 1992, lorsque le nouveau parlement estonien, le Riigikogu, a été élu, un de ses premiers actes a été l'adoption d'une déclaration sur le rétablissement de l'indépendance dans laquelle il indiquait expressément que la République d'Estonie actuelle était le même sujet de droit international que lorsqu'elle avait déclaré son indépendance pour la première fois en 1918<sup>13</sup>.

12. Des déclarations unilatérales ont également été formulées par le Ministère des affaires étrangères. Un exemple récent, dans le contexte des attaques terroristes contre les États-Unis d'Amérique, est la déclaration du 13 septembre 2001, dans laquelle l'Estonie se déclarait prête, en tant qu'État candidat à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, à fournir

une assistance aux États-Unis, dans la limite de ses possibilités, déclaration qui pourrait être considérée comme une promesse.

## Portugal

[Original : anglais]

[25 février 2002]

1. Le Portugal entend faire les observations suivantes concernant, d'une part, une série de protestations qu'il a élevées contre certains actes de l'Australie touchant le Timor oriental et, d'autre part, la reconnaissance du droit du Timor oriental à l'indépendance.

2. Le Traité sur la passe de Timor<sup>14</sup> était à l'origine d'un différend juridique entre le Portugal et l'Australie. Signé par l'Australie et l'Indonésie en 1989, ce traité instituait une zone de coopération pour l'exploration et l'exploitation des ressources pétrolières du plateau continental situé entre le Timor oriental et le nord de l'Australie. Le Portugal estimait que ce traité constituait une violation des obligations de l'Australie au regard du droit international<sup>15</sup>.

3. De 1985 à 1991, entre la négociation et la conclusion du Traité sur la passe de Timor et l'adoption en Australie d'un texte d'application interne du Traité, le Portugal a adressé une série de protestations diplomatiques<sup>16</sup> aux autorités australiennes. En 1985, le Gouvernement portugais a fait savoir à l'Australie qu'il « jugeait étrange l'attitude du Gouvernement australien qui consiste à négocier un accord

<sup>14</sup> Traité conclu entre l'Australie et la République indonésienne au sujet de la zone de coopération située entre la Province indonésienne du Timor oriental et l'Australie du Nord (11 décembre 1989). Le Traité est reproduit dans H. Krieger, *East Timor and the international community: Basic documents*, Cambridge University Press, 1997, p. 346 à 355.

<sup>15</sup> Voir par exemple les exposés finals à la clôture des plaidoiries reproduits dans *Case concerning East Timor (Portugal v. Australia)*, p. 94 et 95. La décision de la Cour est disponible sur Internet à l'adresse <www.icj-cij.org>.

<sup>16</sup> Les protestations sont reproduites à l'annexe 4 à la demande d'instance déposée auprès du Greffe de la Cour le 22 février 1991, *East Timor (Portugal v. Australia)*, et disponibles à l'adresse <www.icj-cij.org>. Elles sont également reproduites dans H. Krieger, op. cit., p. 359 à 364.

<sup>10</sup> *Riigi Teataja* II, 1995, 46, 204.

<sup>11</sup> *Riigi Teataja* I, 1994, 13, 235.

<sup>12</sup> *Riigi Teataja* II, 1996/24-25/95.

<sup>13</sup> Déclaration du Riigikogu sur la restauration de l'État constitutionnel, *Riigi Teataja*, 1992, 40, 533.

d'exploration des ressources d'un territoire dont le Portugal est la puissance administrante, fait internationalement reconnu ... le Gouvernement portugais ne peut que protester énergiquement face au non-respect manifeste du droit international par le Gouvernement australien<sup>17</sup>... » En 1988, le Gouvernement portugais a fait savoir à l'Australie que « la ratification de cet accord ... par le Gouvernement australien constituerait une violation flagrante et grave du droit international... Le Gouvernement portugais examinerait sérieusement tous les faits marquants liés à cette question et prendrait immédiatement toutes mesures nécessaires conformément au droit international pour défendre ses intérêts légitimes en la matière<sup>18</sup>. » Précisant par la suite que « le Gouvernement portugais compte saisir les instances internationales compétentes, au moment voulu, aux fins de garantir les droits du peuple du Timor oriental que le Gouvernement portugais a obligation de prendre en considération et de protéger<sup>19</sup> ». De nouveau en 1989, le Portugal a réaffirmé qu'« en tant que puissance administrante du territoire non autonome du Timor oriental, le Portugal proteste contre le texte des déclarations susmentionnées et réaffirme sa détermination à saisir les instances internationales compétentes, en temps voulu, aux fins de défendre les droits légitimes du peuple du Timor oriental<sup>20</sup> ». Deux jours après la signature du Traité sur la passe de Timor, le Portugal a de nouveau signifié sa position à l'Australie sur la question : « les autorités portugaises ont sans cesse élevé des protestations diplomatiques auprès du Gouvernement australien ... dans lesquelles le Gouvernement portugais a fait valoir que la négociation et la conclusion d'un accord avec la République d'Indonésie ... constitueraient une violation flagrante et grave du droit international... En signant l'accord susmentionné, l'Australie poursuit et consacre cette violation du droit... En signant l'accord provisoire, l'Australie manque notamment au devoir qui lui incombe de respecter le droit des Est-Timorais à l'autodétermination, l'intégrité territoriale du Timor oriental et la souveraineté permanente de son peuple sur ses ressources naturelles qui constituent, en partie, l'objet de l'accord... La signature de cet accord entrave les efforts de médiation ... déployés par le Secrétaire général en vue de parvenir à un règlement global de la

question... Pour ces motifs, le Portugal ne peut qu'élever sa plus vive protestation à l'encontre du Gouvernement du Commonwealth d'Australie et indiquer qu'il se réserve le droit de recourir à tous les moyens légaux qu'il juge appropriés pour défendre les droits légitimes du peuple du Timor oriental<sup>21</sup>.

4. En 1991, le Portugal a décidé de porter plainte contre l'Australie devant la Cour internationale de Justice<sup>22</sup>. Par ces actes de protestation, le Portugal a manifesté son intention « de ne pas considérer cette situation comme étant légale et donc de protéger ses droits qui ont été violés ou menacés<sup>23</sup> ».

5. Par ailleurs, mais dans le même ordre d'idées, le Portugal a également reconnu, après l'annonce des résultats de la consultation populaire tenue en août 1999 et par laquelle la majorité des Est-Timorais a opté pour l'indépendance, le droit du Timor oriental à l'indépendance, dans une déclaration qui peut être considérée comme contenant la reconnaissance d'un droit à l'indépendance après une période transitoire au cours de laquelle le territoire sera administré par l'Organisation des Nations Unies.

6. Dans une déclaration faite à la cinquante-quatrième session de l'Assemblée générale, le Président de la République du Portugal a indiqué<sup>24</sup> que le peuple du Timor oriental a démocratiquement exercé, le 30 août 1999, son droit à l'autodétermination et choisi, par une majorité claire et sans équivoque, son avenir collectif, obtenant ainsi, sans condition et de façon irrévocable, le droit de constituer un État indépendant à la fin de la période d'administration transitoire que l'Organisation des Nations Unies devait instituer<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> 13 décembre 1989.

<sup>22</sup> Demande d'instance déposée auprès du Greffe de la Cour le 22 février 1991, *East Timor (Portugal v. Australia)*.

<sup>23</sup> Quatrième rapport sur les actes unilatéraux des États, A/CN.4/519, par. 95.

<sup>24</sup> Conformément à l'article 293 de la Constitution portugaise, le Président de la République est compétent pour agir au niveau international en ce qui concerne le Timor oriental.

<sup>25</sup> Déclaration de S. E. M. Jorge Sampaio, Président de la République du Portugal, à la cinquante-quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies (New York, le 20 septembre 1999), publiée sur <[www.un.int/portugal/54agsampaio](http://www.un.int/portugal/54agsampaio)>; voir également A/54/PV.5.

<sup>17</sup> 19 septembre 1985.

<sup>18</sup> 9 septembre 1988.

<sup>19</sup> 31 octobre 1988.

<sup>20</sup> 30 octobre 1989.

7. Par cet acte, le Portugal a pris note de l'existence de certains faits et de certains actes juridiques et reconnu qu'ils lui sont opposables<sup>26</sup>.

### Question 2

**L'État s'est-il fié aux actes unilatéraux d'autres États ou a-t-il, d'une autre façon, considéré que les actes unilatéraux d'autres États produisaient des effets juridiques? En cas de réponse affirmative, l'État pourrait-il indiquer des éléments de cette pratique?**

### Estonie

[Original : anglais]  
[14 mars 2002]

1. Tout comme les actes unilatéraux de l'Estonie peuvent produire des effets juridiques, il en est de même des actes unilatéraux d'autres États. Les actes unilatéraux d'autres États produisant des effets juridiques n'ont pas toujours un caractère concret; même le silence pourrait suffire dans certaines circonstances. Cette pratique n'est donc pas toujours évidente.

2. Sur le plan concret, par exemple, comme suite à la reconnaissance de l'Estonie par tout autre État, des relations diplomatiques ont été établies entre les deux pays, avec toutes les conséquences inhérentes.

3. On pourrait également donner comme exemple la suppression unilatérale des conditions régissant les visas. Ainsi, plusieurs États, notamment le Nicaragua, la République dominicaine et l'Équateur, ont unilatéralement supprimé les visas requis pour les citoyens estoniens.

4. Un autre exemple d'un acte unilatéral – et illégal – d'un autre État qui a produit des effets juridiques pour l'Estonie a été un ukase pris par le Président de la Fédération de Russie<sup>27</sup>, au titre duquel la Russie a unilatéralement commencé à délimiter la frontière terrestre entre l'Estonie et la Russie.

<sup>26</sup> Quatrième rapport sur les actes unilatéraux des États, A/CN.4/519, par. 91.

<sup>27</sup> Ukase du Président de la Fédération de Russie daté du 21 juillet 1994 concernant la délimitation de la frontière terrestre entre l'Estonie et la Russie aux fins de protection des droits politiques et économiques de la Russie. *Sobranie zakonodatelstva Rossiskoi Federatsii*, No 9, art. 930 (1994).

L'Estonie a jugé ce décret illégal car toutes les questions liées à la frontière entre les deux États doivent trouver une solution bilatérale. Il n'empêche que bien qu'il soit convenu mais non encore signé, ce décret a produit des effets. La Russie a en effet posté des gardes le long de la frontière aux limites fixées unilatéralement et l'Estonie a, en retour, fait de même.

### Portugal

[Original : anglais]  
[25 février 2002]

1. Toujours dans le contexte de l'affaire du Timor oriental dont la Cour internationale de Justice est saisie, le Portugal a pris position concernant certains actes unilatéraux de l'Australie, notamment sa reconnaissance *de jure* de la souveraineté de l'Indonésie sur le Timor oriental et ses effets juridiques. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport, la reconnaissance, qui peut être expresse ou tacite, « est le procédé par lequel un sujet de droit international, en particulier un État, qui n'a pas participé à la naissance d'une situation ... accepte que cette situation ... lui soit opposable, c'est-à-dire admet que les conséquences juridiques de cette situation s'appliquent à lui...<sup>28</sup> ».

2. Pour le Portugal, l'Australie a, *de jure*, reconnu la souveraineté de l'Indonésie sur le Timor oriental<sup>29</sup> et cet acte unilatéral est jugé incompatible avec le droit du peuple est-timorais à l'autodétermination et constitue donc une violation des obligations juridiques de l'Australie :

« Le Portugal maintient que la reconnaissance *de jure* de l'incorporation du Timor oriental à un État a pour conséquence inéluctable la non-reconnaissance du Timor oriental comme territoire autonome<sup>30</sup>.

La reconnaissance *de jure* de l'intégration du Timor oriental dans l'Indonésie est d'abord incompatible avec le maintien corrélatif de son territoire sous le statut de territoire non autonome. En deuxième lieu, elle entraîne une

<sup>28</sup> Quatrième rapport sur les actes unilatéraux des États, A/CN.4/519, par. 91.

<sup>29</sup> *Case concerning East Timor (Portugal v. Australia)*, CR 95/12, disponible sur le site <www.icj-cij.org>.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 11.

méconnaissance évidente de son droit sur ses ressources naturelles; et en troisième lieu, elle est parfaitement inconciliable avec le respect du droit de ce peuple à son autodétermination<sup>31</sup>. »

### **Question 3**

**L'État pourrait-il indiquer des éléments de la pratique concernant l'existence d'effets juridiques ou l'interprétation d'actes unilatéraux visés dans les questions ci-dessus?**

**Il est très important pour la Commission de recevoir, dans la mesure du possible, des références précises à la pratique des États. À cet égard, elle invite tous les États à lui communiquer copie des publications officielles ou universitaires ou autres documents reflétant cette pratique, ou à lui rendre compte.**

### **Estonie**

[Original : anglais]  
[14 mars 2002]

Les effets juridiques ou l'interprétation des actes unilatéraux exposés dans les réponses aux questions 1 et 2 ont été largement traités dans les réponses respectives. Les effets juridiques de certains actes unilatéraux sont évidents et précis, comme c'est le cas des déclarations garantissant la protection juridique des biens de la Lettonie et de la Lituanie, la reconnaissance d'autres États ou les déclarations indiquant la volonté d'apporter une aide aux États-Unis. Même si une déclaration ne crée pas directement de droits ou d'obligations vis-à-vis d'États tiers, elle peut toujours avoir pour ces États une importance juridique d'une façon ou d'une autre, par exemple comme preuve d'une conduite. C'est le cas de la déclaration du principe de la continuité juridique de l'Estonie depuis 1918 et de la position de l'Estonie concernant son occupation.

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 26 et 27.