



Assemblée générale

Distr. générale
26 mai 2005
Français
Original: espagnol

Commission du droit international

Cinquante-septième session

Genève, 2 mai-3 juin et 11 juillet-5 août 2005

Huitième rapport sur les actes unilatéraux de l'État

Víctor Rodríguez Cedeño, Rapporteur spécial

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–12	2
II. Examen de quelques actes	13–167	5
A. Note datée du 22 novembre 1952, émanant du Ministre des relations extérieures de la Colombie	13–35	5
B. Déclaration du Ministre des relations extérieures de Cuba sur la fourniture de vaccins à la République orientale de l'Uruguay	36–43	10
C. La renonciation de la Jordanie au territoire de la Cisjordanie	44–54	11
D. La déclaration égyptienne du 24 avril 1957	55–69	13
E. Déclarations du Gouvernement français à propos de la suspension des essais nucléaires dans le Pacifique Sud	70–83	15
F. Protestations de la Fédération de Russie contre le Turkménistan et l'Azerbaïdjan	84–105	19
G. Déclarations formulées par les États dotés d'armes nucléaires	106–115	21
H. Déclaration Ihlen du 22 juillet 1919	116–126	22
I. Proclamation Truman du 28 septembre 1945	127–137	24
J. Déclarations relatives aux Nations Unies et à leur personnel (exonérations d'impôts et privilèges)	138–156	26
K. Comportements adoptés respectivement par la Thaïlande et le Cambodge dans le cadre de l'affaire du Temple de Préah Vihéar	157–167	31
III. Conclusions que l'on peut tirer des exemples analysés	168–208	34



I. Introduction

1. Dans son rapport de 2004¹, le Rapporteur spécial a présenté une série d'exemples pour illustrer la pratique des États en matière d'actes unilatéraux. Comme cela était indiqué, il ne s'agissait pas dans tous les cas d'actes unilatéraux *stricto sensu*, mais il était quand même intéressant d'y renvoyer ou de les prendre en considération. La Commission du droit international a examiné le rapport et décidé de faire avancer l'étude du sujet; elle a créé à cette fin un groupe de travail présidé par M. Alain Pellet, qui s'est saisi des propositions du Rapporteur spécial². Le Groupe de travail a examiné pendant quatre sessions certains des exemples présentés par le Rapporteur spécial et a décidé que certains seraient analysés selon une grille qu'il faudrait adopter et dont il sera question plus loin.

2. Certains membres du Groupe de travail ont proposé d'aider le Rapporteur spécial en lui faisant parvenir des informations sur certains actes unilatéraux. La contribution de MM. Brownlie, Chee, Doudi, Kolodkin, Matheson, Opertti Badan et Pellet, qui ont présenté les communications très intéressantes et fort utiles qui sont à la base des recherches de cette année, a été grandement appréciée.

3. Il a été question du sujet relatif aux actes unilatéraux à la Sixième Commission, à la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale. Au cours du débat, plusieurs délégations ont réaffirmé qu'elles considéraient les actes en question comme des sources d'obligations internationales³. L'étape suivante devait consister à élaborer une définition de l'acte unilatéral inspirée du texte adopté par le Groupe de travail en 2003 et à s'efforcer de dégager un certain nombre de règles générales applicables à l'ensemble des actes unilatéraux et des déclarations examinés par le Rapporteur spécial à la lumière de la pratique des États, afin de promouvoir la stabilité et la prévisibilité des relations interétatiques⁴. La CDI devait proposer une définition claire des actes unilatéraux des États susceptibles de produire des effets juridiques, en lui donnant assez de souplesse pour que les États aient la latitude nécessaire pour accomplir des actes de nature politique⁵. Des délégations ont jugé utile de poursuivre le travail en étudiant l'évolution des différents actes et des différentes déclarations⁶, du point de vue notamment de leur auteur, de leur forme, de leurs éléments subjectifs, de leur dénonciation et de leur validité, et des réactions des États tiers⁷. L'importance accordée à la pratique des États était un progrès qui permettrait de faire avancer l'étude du sujet⁸.

¹ A/CN.4/542.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 10* (A/59/10), p. 237.

³ Voir GA/3267 et 3268.

⁴ Voir les opinions exprimées entre autres par les représentants du Chili (GA/L/3266), du Guatemala (GA/L/3267), de l'Australie (GA/L/3268) et de la Roumanie (ibid.).

⁵ Voir les opinions exprimées en ce sens, entre autres, par les représentants de l'Allemagne (GA/L/3267), de la Chine (ibid.), du Canada (ibid.), de la Malaisie (GA/L/3268), de l'Australie (ibid.) et de la Sierra Leone (ibid.).

⁶ « La vie des actes unilatéraux » comme il a été dit à la Commission de droit international elle-même pendant le débat de la session précédente, en juillet 2004; voir par exemple la déclaration de M. D. Momtaz.

⁷ Voir les opinions exprimées en ce sens, entre autres, par les représentants de la Chine (GA/L/3267), du Canada (ibid.), du Portugal (ibid.), du Japon (GA/L/3268) et de la Malaisie (ibid.).

⁸ Voir les opinions exprimées, entre autres, par les représentants du Portugal (GA/L/3267), de l'Espagne (ibid.) et de l'Australie (GA/L/3268).

4. Certaines délégations ont souligné au cours du débat que pour classer les actes unilatéraux et leurs effets juridiques il faudrait procéder à une étude et une analyse complémentaires de la pratique des États dans cette matière, ce qui permettrait d'établir clairement des catégories différentes⁹.

5. Les délégations ont été nombreuses à appuyer la décision prise de la CDI de créer un groupe de travail à composition non limitée chargé d'étudier un certain nombre de cas. Quant à savoir s'il fallait ou non faire porter l'étude sur les actes dits politiques, on a fait observer qu'il n'existait pas de limite précise entre ceux-ci et les actes juridiques. Certains peuvent en effet produire des effets juridiques. On a proposé comme principe de classement l'opposition entre actes qui concourent à l'élaboration de règles coutumières de droit international, actes qui créent d'autres obligations juridiques spécifiques et actes qui produisent d'autres effets en droit international. Un classement de ce genre pourrait éventuellement aider le Rapporteur spécial à déterminer quels actes unilatéraux étaient à retenir par la CDI et, ainsi, à dégager les points essentiels sur lesquels devait porter la réflexion. Il a également été souligné que l'une des grandes difficultés sur laquelle achoppait tout effort de classement était qu'un acte pouvait relever à la fois de plusieurs des catégories indiquées dans le septième rapport et que le classement envisagé n'était donc pas idéal¹⁰.

6. Un autre aspect abordé au cours du débat est celui de la compétence des personnes habilitées à procéder à un acte unilatéral au nom de l'État, et des doutes que suscitent la nature et la forme que de tels actes doivent revêtir : par exemple on ne sait pas vraiment si les déclarations de l'État, son comportement ou même sa législation interne constituent un acte unilatéral selon le point de vue de la CDI. Pour définir clairement la nature juridique de l'acte unilatéral, la CDI devrait tenir compte non seulement de ses éléments objectifs mais aussi de ses éléments subjectifs, par exemple l'intention de l'État qui en est l'auteur, aspect difficile à appréhender¹¹. Enfin, la question de la validité de l'acte unilatéral a été considérée comme un autre aspect que l'analyse devait prendre en considération¹².

7. D'autres délégations ont estimé qu'il serait prématuré au stade actuel des travaux de rédiger des projets d'articles. Il fallait d'abord procéder à des recherches plus approfondies et plus détaillées. Il était indubitable que la distinction qu'il fallait établir entre les actes unilatéraux juridiques et les actes unilatéraux sans effet juridique était décidément l'un des aspects les plus difficiles du sujet.

8. Il est intéressant de constater que les opinions exprimées à la Sixième Commission sont en quelque sorte l'écho des positions manifestées à la CDI elle-même. On peut en conclure surtout qu'indépendamment des doutes ou du scepticisme qu'inspirait la possibilité de codifier finalement la matière, l'idée de fond de la session antérieure était qu'il fallait entreprendre des recherches plus approfondies et plus détaillées sur la pratique des États. Cette position pouvait

⁹ Voir les opinions exprimées, entre autres, par les représentants de l'Allemagne (GA/L/3267), du Canada (ibid.), du Guatemala (ibid.) et de la Malaisie (GA/L/3268).

¹⁰ Voir par exemple les opinions exprimées, entre autres, par les représentants de l'Allemagne (GA/L/3267), du Guatemala (ibid.) et de la Malaisie (GA/L/3268).

¹¹ Voir les opinions exprimées, entre autres, par les représentants de l'Australie (GA/L/3268), du Japon (ibid.) et de la Malaisie (ibid.).

¹² Voir par exemple, l'opinion exprimée par le représentant de la Malaisie (GA/L/3268).

orienter les travaux à venir qui, selon la voie ouverte par le septième rapport, serait axée sur l'étude de la pratique des États.

9. Cela étant, et selon les suggestions de la CDI et des délégations à la Sixième Commission, on présentera l'analyse de certains actes qui ont été considérés comme pertinents pour l'étude en profondeur de la pratique étatique (sect. II), ainsi que les conclusions qui, de l'avis du Rapporteur spécial, peuvent en être tirées, conclusions qui permettront peut-être de dégager des éléments communs à partir desquels on pourra ensuite définir une série de normes ou de règles de fonctionnement des actes juridiques en question (sect. III).

10. Il convient également de préciser que le rapport ne porte que sur les actes juridiques unilatéraux *stricto sensu* selon les délibérations de la CDI, et sur certains comportements qui, sans être de cette nature, sont susceptibles de produire des effets analogues. Sur ce dernier point, on rappellera pour mémoire que la Cour internationale de Justice a examiné à diverses occasions certains comportements unilatéraux des États qui produisaient ou étaient susceptibles de produire des effets juridiques¹³.

11. À l'issue des débats tenus l'an passé par la CDI et le Groupe de travail, il a été convenu d'examiner en détail les actes suivants : Note du 22 novembre 1952 du Ministre des relations extérieures de Colombie; Déclaration du Ministre des relations extérieures de Cuba liée à la fourniture de vaccins à la République orientale de l'Uruguay; Renonciation de la Jordanie aux territoires de la Cisjordanie; Déclaration de l'Égypte du 24 avril 1957; Déclarations du Gouvernement français sur la suspension des essais nucléaires dans le Pacifique Sud; Protestations de la Fédération de Russie contre le Turkménistan et l'Azerbaïdjan; Déclarations formulées par les États dotés d'armes nucléaires; Déclaration Ihlen du 22 juillet 1919; Proclamation Truman du 28 septembre 1945. On examinera également les déclarations ou actes des autorités du Gouvernement suisse concernant une institution internationale : Déclarations relatives aux Nations Unies et à leur personnel (exonération d'impôts et privilèges). Enfin, seront examinés les comportements des États dans le contexte d'une affaire soumise à la Cour internationale de Justice à savoir, les positions du Cambodge et de la Thaïlande dans l'*Affaire du temple de Préah Vihéar*.

12. L'examen de ces déclarations se structure, comme cela a déjà été dit, selon les grandes lignes dégagées l'année dernière par le Groupe de travail qui, on s'en souvient, a proposé d'articuler l'analyse des actes ou des déclarations sur les éléments suivants : date; auteur/organe; compétence de l'auteur/organe; forme; contenu; contexte et circonstances; objectifs poursuivis; destinataires; réaction des destinataires; réaction de tiers; fondement; mise en œuvre; modification;

¹³ Voir, par exemple : *Affaire des Pêcheries anglo-norvégienne* (C.I.J. Recueil 1951, p. 138 et suiv.); *Affaire de la sentence arbitrale rendue par le Roi d'Espagne le 23 décembre 1906* (C.I.J. Recueil 1960, p. 192, 209 et 213); *Affaire du droit de passage sur territoire indien* (C.I.J. Recueil 1960, p. 39); *Affaire du temple de Préah Vihéar* (C.I.J. Recueil 1962, p. 21); *Affaire du plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (C.I.J. Recueil 1982, p. 65 à 67); *Délimitation de la frontière maritime dans la région du Golfe du Maine* (C.I.J. Recueil 1984, p. 303 et suiv.); *Différend frontalier (Burkina Faso c. République du Mali)* (C.I.J. Recueil 1986, p. 554 et suiv.); *Affaire du différend frontalier terrestre, insulaire et maritime* (C.I.J. Recueil 1992, p. 408, 422 et suiv., et 559 et suiv.).

« terminaison »/révocation; portée juridique; décision d'un juge ou d'un arbitre; remarques; bibliographie¹⁴.

II. Examen de quelques actes

A. Note datée du 22 novembre 1952, émanant du Ministre des relations extérieures de la Colombie

13. Nous examinerons en premier lieu la note GM-542 en date du 22 novembre 1952, émanant du Ministre des relations extérieures de la Colombie, relative à la souveraineté du Venezuela sur l'archipel de Los Monjes, signée par Juan Uribe Holguín, alors Ministre des relations extérieures de la Colombie, et adressée à Luis G. Pietri, alors Ambassadeur du Venezuela en Colombie, qui l'a reçue.

14. L'organe qui a accompli l'acte est le Ministre des relations extérieures, fonctionnaire qui, selon le droit international, tel qu'il est principalement repris dans le régime instauré par la Convention de Vienne sur le droit des traités, peut agir au nom de l'État qu'il représente dans le cadre de ses relations juridiques internationales et l'obliger sans avoir besoin pour cela des pleins pouvoirs¹⁵. Il se pose néanmoins une question qui est évoquée plus loin : la compétence pour formuler un acte lié à une matière qui, selon la Constitution de cet État, est de la compétence exclusive du Président de la République et est soumise à l'approbation du Congrès – et cette question est liée à la validité de l'acte aux effets de la Constitution colombienne.

15. L'acte unilatéral qui nous intéresse est accompli au moyen d'une note officielle du Gouvernement colombien signée, comme on l'a dit, par le Ministre des relations extérieures et adressée au Gouvernement vénézuélien, par l'intermédiaire de l'Ambassadeur du Venezuela à Bogota.

16. La note du Gouvernement colombien se lit comme suit :

« Monsieur l'Ambassadeur,

Durant les derniers mois écoulés, le Gouvernement des États-Unis du Venezuela et le Gouvernement de la Colombie ont exprimé de manière cordiale et amicale, par l'intermédiaire de leurs ambassadeurs respectifs à Bogota et à Caracas, leurs points de vue sur la situation juridique du groupe d'îlots de "Los Monjes".

De l'avis de mon gouvernement, le moment est venu de mettre fin à ces entretiens, qui ont permis d'établir les faits suivants :

1. En 1856, le Gouvernement des États-Unis du Venezuela a présenté au Gouvernement de la Nouvelle Grenade, par la voie diplomatique, une demande relative audit archipel. Cette demande était motivée par le contrat

¹⁴ Voir *Rapport de la Commission du droit international, cinquante-sixième session* (3 mai-4 juin et 5 juillet-6 août 2004), A/59/10, p. 237, où sont consignées les conclusions du Groupe de travail.

¹⁵ Aux termes de l'article 7.2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État : a) les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité ».

conclu entre le Gouvernement de la République de la Nouvelle Grenade et John E. Gowen, le 20 février 1856, concernant “l’exploration, la colonisation et l’utilisation profitable de certaines îles que possède la République de la Nouvelle Grenade”, contrat dont l’article 6 vise les groupes d’îles de San Andrés, Providencia et Los Monjes entre autres îles, cayes ou îlots auxquels ledit document se réfère.

2. Le contrat en date du 20 février 1856 auquel je fais allusion fut soumis par l’autorité exécutive de la Nouvelle Grenade à l’approbation du Parlement, et le Sénat de la République décida de le publier dans le Journal officiel, ce qui fut fait dans le numéro 1917 du 28 février 1856. Le jour suivant la publication du texte du contrat, les agents diplomatiques vénézuéliens en poste à Bogota ont adressé au Secrétaire aux relations extérieures de la Nouvelle Grenade une demande écrite tendant à l’exclusion du groupe d’îlots de Los Monjes, qui appartenait au Venezuela et non à mon pays. Le 3 mars 1856, le Secrétaire aux relations extérieures de la Nouvelle Grenade a répondu auxdits agents plénipotentiaires que le texte publié quatre jours auparavant contenait des erreurs typographiques, dont l’une était la mention à l’article 6 de Los Monjes au lieu de Los Mangles. Ces erreurs ont été signalées dans le numéro 1920 du Journal officiel, également en date du 3 mars 1856. Si le Chancelier de la Nouvelle Grenade, Don Lino de Pombo, a déclaré dans sa réponse qu’il “n’était pas question de la propriété des groupes d’îles dénommées « Los Monjes » et de la juridiction exercée sur ces îles qui, de par leur localisation, semblaient naturellement jouxter la péninsule de Guajira”, il ne s’en est pas moins abstenu d’infirmier les actes de souveraineté et de juridiction invoqués par le Venezuela. Le Sénat de la Nouvelle Grenade a finalement décidé de classer le contrat passé avec Gowen, comme l’indiquent les annotations portées dans les archives du Congrès colombien.

3. Le 22 août 1871, le Président provisoire des États-Unis du Venezuela a émis un décret établissant la juridiction exercée sur un territoire appelé “Colón” soumis à un régime spécial et placé sous l’autorité exécutive fédérale, et incluant, entre autres îles, l’archipel de Los Monjes. Ce décret n’a lui non plus motivé aucune réclamation de la part de la Colombie, pas plus qu’aucun des nombreux actes de juridiction accomplis à maintes reprises jusqu’à présent par le Gouvernement des États-Unis du Venezuela au sujet dudit archipel et dont il est fait état dans les publications officielles du Venezuela.

4. Ainsi que l’ont affirmé, récemment, les représentants de l’une et l’autre chancellerie, aucun des traités, accords ou déclarations signés par la Colombie ou les États-Unis du Venezuela ne fait mention de l’archipel en question, étant donné que tout au long du vaste processus engagé entre les deux gouvernements afin de régler leurs différends territoriaux – processus qui, heureusement, a abouti – la Colombie s’est abstenue, nonobstant les faits susmentionnés, de présenter quelque revendication ou d’alléguer quelque argumentation que ce soit pour dénaturer la thèse des États-Unis du Venezuela concernant leur juridiction et leur autorité sur l’archipel de Los Monjes.

Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement colombien déclare qu’il ne réfute pas la souveraineté des États-Unis du Venezuela sur l’archipel de Los Monjes et qu’en conséquence il ne s’oppose pas à l’exercice ni de cette

souveraineté ni d'aucun acte d'autorité de ce pays sur l'archipel en question, et n'a aucune revendication à formuler à cet égard.

La Colombie s'est toujours donné pour règle de reconnaître la plénitude du droit étranger et d'agir conformément aux dispositions énoncées dans les traités publics : en faisant la présente déclaration solennelle, mon gouvernement continue donc de suivre une ligne de conduite qui constitue un motif d'orgueil légitime pour la République.

Je saisis cette occasion pour vous renouveler, Monsieur l'Ambassadeur, les assurances de ma très haute et distinguée considération. »¹⁶

17. Le Gouvernement du Venezuela a répondu à cette note le même jour, par l'intermédiaire de son ambassadeur à Bogota. Le texte de sa note se lisait ainsi :

« Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre aimable communication portant le numéro GM-542 et datée de ce jour, dans laquelle vous tenez à bien exposer les conclusions auxquelles est parvenu le Gouvernement colombien au sujet de l'archipel de Los Monjes, à l'issue des entretiens cordiaux sur cette question qui se sont tenus durant les derniers mois écoulés entre les gouvernements de nos deux pays, par l'intermédiaire de leurs représentations diplomatiques respectives à Bogota et Caracas.

Mon gouvernement exprime son accord total avec les termes de votre note et apprécie grandement la décision que le Gouvernement colombien a prise en déclarant, comme il l'a fait, qu'il ne réfute pas notre souveraineté sur ledit archipel, sur lequel mon pays exerce sa juridiction depuis des temps très anciens et pour lequel il détient plusieurs titres valables qui le définissent comme faisant partie intégrante du territoire vénézuélien. Mon gouvernement n'en apprécie pas moins aussi l'esprit d'amitié fraternelle qui, à tout moment, a régné sur les débats autour de cette question.

L'attitude du Gouvernement colombien dans cette affaire est tout à son honneur, car il a confirmé son adhésion aux principes les plus élevés du droit américain et a montré de manière exemplaire que sa conduite, en tant que membre éclairé de notre communauté de républiques, est conforme aux meilleures traditions d'un continent qui a fait du droit et de la justice les fondements irremplaçables de la vie internationale.

Je suis convaincu que des actes tels que celui accompli par votre gouvernement favoriseront de la manière la plus efficace l'amitié croissante qui existe entre nos deux pays, et qu'il en résultera une collaboration et une entente mutuelle des plus fructueuses. »¹⁷

18. Cette note s'inscrit dans le contexte des négociations bilatérales relatives à la souveraineté sur l'archipel de Los Monjes, comme l'indique le texte même lorsqu'il est précisé qu'elle résulte « des entretiens cordiaux sur cette question qui se sont tenus durant les derniers mois écoulés entre les gouvernements de nos deux pays,

¹⁶ Texte reproduit dans A. Vázquez Carrizosa, *Las relaciones de Colombia y Venezuela. La historia atormentada de dos naciones*, éd. Tercer Mundo, Bogota, 1983, p. 337 à 339.

¹⁷ Texte reproduit littéralement dans A. Vázquez Carrizosa, op. cit., p. 340 et 341.

par l'intermédiaire de leurs représentations diplomatiques respectives à Bogota et Caracas ».

19. L'objet de la note est la reconnaissance de la souveraineté du Venezuela sur l'archipel de Los Monjes.

20. L'accomplissement de l'acte dans ce cas mérite quelques commentaires supplémentaires, étant donnée la situation créée par la présentation au Conseil d'État de la Colombie d'une demande en nullité concernant ladite note.

21. Le Gouvernement colombien a accompli l'acte et en a avisé le Venezuela, qui a accusé réception de la note, c'est-à-dire a reconnu avoir été avisé. La Colombie n'a remis en question d'aucune manière la validité de cette note. Pourtant, au niveau national, dans le cadre du Conseil d'État, se pose la question de sa nullité dans un processus auquel il est brièvement fait référence pour montrer la réaction interne, officielle et non officielle, concernant la validité de la note. Le débat à ce sujet permet de dégager l'opinion du Gouvernement et des spécialistes quant à la validité de l'acte, son caractère et ses effets juridiques qui, sans doute, enrichissent l'examen de la question.

22. La réaction du Venezuela pourrait être l'acceptation de la note en date du 22 novembre 1952 et la réponse faite au Gouvernement colombien. La réaction d'aucun autre État n'a été constatée eu égard à ladite note.

23. Le Gouvernement colombien n'a formulé aucune déclaration ultérieure remettant en question l'acte, mais deux demandes en nullité ont été présentées au Conseil d'État, en 1971 et en 1992, avec des issues différentes.

24. En 1971, le Conseil d'État a été saisi d'une demande en nullité concernant la note, au motif de son inconstitutionnalité. L'un des arguments de la partie demanderesse était qu'une question de délimitation devait faire l'objet d'un traité international, approuvé par le Congrès de la République. Le Conseil d'État a déclaré, le 30 mars 1971, qu'il se déportait car il n'était pas compétent pour décider de la nullité de la note de 1952. Il a par conséquent déclaré que « le recours administratif contentieux en révision des actes relatifs aux relations du Gouvernement n'est pas admissible, et le juge administratif n'est pas compétent pour connaître des relations internationales, qui relèvent du droit international. La limite de la compétence administrative coïncide exactement avec celle du droit interne colombien; les litiges relevant du droit international ne peuvent être réglés que devant les juridictions internationales. »¹⁸

25. La partie demanderesse a fait appel le 2 avril 1971 de la décision du Conseil d'État par laquelle était réfutée la recevabilité de la demande, au motif que la note en question « ne répondait pas aux critères fixés par la Constitution de ce pays s'agissant des actes internationaux ». Le demandeur a en outre souligné que la volonté des États, nécessaire à la création d'un acte international, n'existait pas en l'occurrence. Ces deux affirmations du demandeur reflètent deux questions importantes. En premier lieu, la Constitution colombienne, à l'instar de la grande majorité des constitutions, ne reconnaît pas expressément les actes unilatéraux comme des actes internationaux, car elle se contente de faire référence au traité en tant qu'acte par lequel l'État s'engage au niveau international, en particulier, dans

¹⁸ Citation extraite des arguments de l'un des conseillers de l'État, E. Gaviria Liévano, *Los Monjes en el diferendo con Colombia*, Bogota, 2001, p. 164 et 165.

ce cas, pour ce qui touche aux questions de délimitation; en second lieu, les actes unilatéraux n'auraient pas d'effets juridiques s'ils n'exprimaient pas les deux volontés, c'est-à-dire que seule la forme conventionnelle permettrait, de l'avis du demandeur, de contracter des engagements internationaux.

26. Le Conseil a révoqué l'acte d'irrecevabilité et a accepté par la suite la demande en date du 30 mars 1971. Il décide de décliner sa compétence « à décider du mérite de la demande formulée ». Le Conseil déclare donc que cette question ne pourrait être examinée que par un tribunal international, ce qui indique qu'il considère que l'on a affaire à un acte international de l'État et non pas à un simple acte administratif. Le Conseil ne préjuge pas de sa nature, c'est-à-dire, de son caractère d'acte conventionnel ou d'acte unilatéral. Il précise textuellement à ce dernier égard que « ... il s'agirait d'une question qu'il incomberait à un tribunal international de définir, dans le cas où naîtrait une controverse, qu'un règlement direct ne permettrait pas de trancher. De la même manière – ajoute le Conseil – il appartiendrait à un tribunal international de déclarer la validité ou la nullité de l'acte, qu'il soit unilatéral ou bilatéral, dans le cas où il serait allégué un vice susceptible d'affecter le consentement ou la volonté exprimée... ».

27. À la décision du Conseil était jointe une opinion dissidente très intéressante émanant de l'un de ses membres, qui considérait que le Conseil aurait dû déclarer la nullité de l'acte pour quatre raisons : a) les incohérences de la décision; b) le caractère unilatéral de la communication du 22 novembre 1952; c) la communication du 27 novembre 1957 et les actes politiques; et d) la question de fond.

28. Il convient de souligner que l'argumentation du demandeur se fondait principalement sur le fait que la note en question violait les dispositions des articles 3, 4, 76 (par. 18) et 120 (par. 9 et 20) de la Constitution colombienne, où sont énoncées les conditions requises pour accomplir un acte de cette nature. L'approbation du Parlement est indispensable, selon les normes constitutionnelles de la Colombie, aux fins de la conclusion des traités relatifs à la délimitation.

29. Le Conseil constitutionnel a décliné sa compétence dans une décision en date du 23 janvier 1975, qui fit l'objet d'un nouvel appel, les 4 et 20 février 1978. Il a rejeté ce recours le 4 avril 1979, par une décision dans laquelle il constatait à nouveau qu'il était saisi d'un acte international et non d'un acte purement administratif.

30. La situation n'est donc pas réglée de manière définitive. En 1985 a été introduite une nouvelle demande en nullité de l'acte au motif de son inconstitutionnalité. Les demandeurs précisaient que « les limites de la République de Colombie ne peuvent être modifiées que par la voie de traités ou d'accords, ces instruments internationaux devant en outre être approuvés par le Congrès national, et la note du 22 novembre 1952 ne constitue ni un traité ni un accord international et n'a jamais été approuvée par le Congrès national ».

31. À ce stade, et il est très important d'insister sur ce point, le Ministère des relations extérieures est intervenu dans le processus et a signalé diverses exceptions, dont une en particulier touchait à l'incompétence. Le Ministre des relations extérieures fonde cette exception sur le fait que « l'acte dont la nullité est demandée est un acte juridique de caractère international qui transcende l'ordre juridique

interne et que régissent les normes du droit international conventionnel ou coutumier ».

32. Pour sa part, le représentant du Conseil reconnaît, dans un acte écrit présenté durant la procédure, que « du point de vue de la teneur et de la nature ou de l'essence de l'acte administratif, il n'y a pas lieu de mettre en doute qu'il s'agit d'un acte unilatéral du Gouvernement colombien par lequel on a cherché à mettre fin aux entretiens entre le Venezuela et la Colombie concernant l'archipel de Los Monjes... ».

33. Le 22 octobre 1992, le Conseil d'État « déclare la nullité de la note diplomatique GM-542 du 22 novembre 1952... ».

34. La question la plus importante qui se pose est celle de l'effet juridique dans le cadre international d'une décision du Conseil d'État intéressant un acte juridique international de l'État, tel que celui contenu dans la note de 1952, émanant du Ministre des relations extérieures de la Colombie. La contradiction qui existe entre la position du Gouvernement colombien et celle du Conseil d'État donne matière à réflexion quant à la nature de ces actes, en particulier à leur nécessaire conformité aux normes constitutionnelles, dans le cas d'espèce, lorsqu'il s'agit de questions touchant aux limites des États.

35. Il semble ressortir de la position adoptée par le Gouvernement colombien que ce dernier a accepté cette note, bien que la prudence ait régné dans les déclarations officielles des autorités et des négociateurs des deux pays. Il convient en outre de souligner que les entretiens entre les deux parties au sujet de la question de la délimitation des zones maritimes et sous-marines du Golfe du Venezuela – question qui couvre, élément très important, celle de la souveraineté sur l'archipel de Los Monjes – sont confidentiels, comme en avaient convenu les deux parties concernées. Pourtant, la position du Gouvernement durant le processus pourrait refléter son acceptation de la note comme étant valide dans le cadre international, ce qui constitue un comportement unilatéral important qu'il n'est pas prévu d'examiner dans le présent rapport.

B. Déclaration du Ministre des relations extérieures de Cuba sur la fourniture de vaccins à la République orientale de l'Uruguay¹⁹

36. Le deuxième acte que nous examinerons est une déclaration du Ministre des relations extérieures de Cuba sur la fourniture de vaccins à la République orientale de l'Uruguay faite le 4 avril 2002.

37. Il convient d'abord de rappeler le contexte de cette déclaration en soulignant que les relations entre les deux pays concernés se trouvaient alors dans une phase de franche détérioration²⁰. Le Gouvernement uruguayen a fait connaître en décembre 2001 son intention d'acheter à Cuba un lot de vaccins contre la méningite; suite à

¹⁹ Ce chapitre s'appuie sur une communication de M. Operti Badan.

²⁰ On consultera utilement à ce sujet le document en date du 2 mai 2002 reproduit sur le site Web du Ministère cubain des relations extérieures qui décrit la position de Cuba concernant la décision du Gouvernement uruguayen (http://www.cubaminrex.cu/Declaraciones/2002/DC_025002.htm).

cette demande, le Gouvernement cubain décide de lui faire don des vaccins en question.

38. Par sa déclaration, Cuba dit vouloir faire don à l'Uruguay des vaccins demandés et procéder immédiatement à leur envoi. Cuba déclare en outre refuser que cette transaction ait un caractère commercial et renoncer à l'avantage économique qu'il pourrait en tirer en réduisant sa dette auprès de l'Uruguay d'un montant équivalent à la valeur du don.

39. Il y a eu, en l'espèce, réaction du Gouvernement uruguayen, qui refuse le don, et la Banque centrale de l'Uruguay déduit le prix des vaccins du montant de la dette cubaine envers l'Uruguay.

40. Pour Cuba, il s'agit d'un acte de donation²¹, tandis que pour l'Uruguay il s'agit d'une transaction commerciale; l'Uruguay rejette par conséquent l'acte de Cuba au sens que ce pays veut lui donner, ce à quoi s'oppose Cuba. La Banque centrale de l'Uruguay déduit de la dette cubaine le montant de ce qu'elle considère comme une « vente », tandis que la Banque centrale de Cuba refuse de reconnaître cette déduction au motif qu'il s'agit d'un don et que, par conséquent, dans son esprit et dans ses livres, la dette contractée auprès de l'Uruguay doit rester la même.

41. Cet acte n'a été ni modifié ni révoqué.

42. Pour Cuba, il s'agit d'un acte juridique unilatéral qui produit des effets juridiques dès le moment de sa formulation, indépendamment de la réaction de l'Uruguay. C'est-à-dire qu'il s'agit d'un acte unilatéral constitutif de don. Pour l'Uruguay, à l'inverse, l'acte de donation ne produit pas d'effets, du fait qu'il s'agit plutôt d'une transaction commerciale, étant donné « sa nature, son contexte et son intention²² ».

43. La question n'est pas résolue. Malgré son objet, ce qui importe est d'établir si l'acte de donation de Cuba constitue ou non un acte unilatéral constitutif de promesse, à savoir concrètement la promesse de ne demander aucun paiement au Gouvernement uruguayen. De toute évidence, la situation est floue, étant donné la réaction de l'Uruguay consistant à ne pas accepter ce don au motif qu'il s'agit d'une transaction commerciale. Le cas est intéressant à cause de la réaction négative du destinataire, réaction qui est susceptible d'affecter la mise en pratique de la déclaration cubaine, notamment en modulant ses effets juridiques, bien qu'elle ne perde pas pour cela son caractère d'acte unilatéral.

C. La renonciation de la Jordanie au territoire de la Cisjordanie²³

44. Le troisième acte que nous examinerons est la déclaration du 31 juillet 1988 par laquelle le Roi de Jordanie renonce au territoire de Cisjordanie²⁴. Dans un

²¹ Dans la déclaration susmentionnée, il est dit que « le Gouvernement cubain tiendra sa parole et expédiera en Uruguay, au début du mois de juin, les 800 000 doses restantes du don de 1,2 million de doses de vaccin contre la méningite qu'il a annoncé ».

²² Opinion de M. D. Operti Badan telle qu'il l'exprime dans l'essai sur la question qu'il a communiqué au Rapporteur spécial.

²³ Informations communiquées par M. R. Daoudi.

²⁴ Voir la reproduction de cette déclaration in *ILM* (1988), p. 1637 et suiv.

discours adressé aux citoyens de son pays, le Roi de Jordanie déclare rompre les liens « légaux et administratifs » avec la Cisjordanie, territoire qui faisait partie de la Palestine sous mandat britannique et qui a été occupé par la Jordanie en 1950 à l'issue de la première guerre entre les pays arabes et Israël.

45. Il s'agit d'un discours du Roi adressé à ses concitoyens mais aussi, indirectement, à la communauté internationale. Les principaux destinataires de cette déclaration sont Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP).

46. La déclaration du Roi de Jordanie signifierait une renonciation au territoire de Cisjordanie, par rupture des liens légaux et administratifs avec celui-ci.

47. Cet acte ou déclaration unilatérale s'inscrit dans une évolution qui a commencé avec la naissance de l'OLP et sa reconnaissance par le sommet arabe de Rabat, en 1974, comme unique représentant légitime du peuple palestinien. Dans son discours, le Roi de Jordanie évoque l'attitude constructive de son pays tant par rapport aux vœux du peuple palestinien pendant l'union de la Cisjordanie avec la Jordanie en 1950 que par rapport à la volonté exprimée par l'OLP, en sa qualité de représentant unique du peuple palestinien, de créer un État palestinien. Le Conseil national palestinien a adopté le 15 novembre 1988, à l'issue de sa session d'Alger, une déclaration proclamant l'établissement de l'État de Palestine²⁵.

48. L'OLP s'est montrée surprise de la décision de la Jordanie, bien qu'elle ait fini par accepter la part de responsabilité qu'assumait la Jordanie vis-à-vis de l'administration de la Cisjordanie. Dans sa déclaration du 15 novembre 1988 relative à l'établissement de l'État de Palestine, l'OLP n'a fait aucune mention du discours du Roi de Jordanie sur la Cisjordanie et s'est contentée d'évoquer la fin de l'occupation des territoires palestiniens. De son côté, Israël a fini par reconnaître que la solution passait par l'OLP, comme le montre la série d'accords conclus après 1991.

49. Il convient encore de souligner que, depuis cette déclaration, la Jordanie n'a jamais invoqué quelque droit que ce soit à parler au nom du territoire cédé.

50. La réaction des autres États est elle aussi intéressante. Par la voix de leur Secrétaire d'État, George Schultz, les États-Unis déclarent, le 14 décembre 1988, que le statut de la Cisjordanie et de la bande de Gaza ne pourra être réglé par des actes unilatéraux mais seulement par la négociation. Les États-Unis ne reconnaissent pas la déclaration d'indépendance de la Palestine²⁶.

51. D'autres réactions sont importantes. La France ne reconnaît pas l'État palestinien parce que, selon le Ministère des relations extérieures, il n'a pas de territoire défini. De leur côté, les 95 États qui ont reconnu la Palestine en 1988 reconnaissent que la Cisjordanie se trouve sous la responsabilité de l'OLP. On se rappellera qu'en 1988 l'Assemblée générale a pris acte de la proclamation de l'État palestinien par 104 voix pour, 2 contre et 36 abstentions²⁷.

52. L'important est que cette déclaration est contenue dans un discours du Roi de Jordanie, ce qui en fait une renonciation unilatérale à une partie du territoire²⁸.

²⁵ Voir M. Flory, « Naissance d'un État palestinien », *AFDI* (1989), p. 385 à 415.

²⁶ Voir 83 *AJIL* (1989), p. 348.

²⁷ Résolution 43/177 du 15 décembre 1988.

²⁸ Voir sur cette question *RGDIP*, vol. 93 (1989), p. 142.

53. La question se pose de savoir si le Roi était compétent pour agir sur le plan international et avait la capacité de formuler un acte de renonciation au nom de la Jordanie. Il importe de préciser que la Constitution jordanienne interdit tout acte portant cession de territoire, d'où l'on pourrait conclure que le Roi aurait outrepassé ses pouvoirs. Cela n'empêche pas que la renonciation ait produit des effets juridiques et qu'il y ait eu effectivement cession du territoire cisjordanien à l'État palestinien.

54. Nous aurions alors affaire, comme nous le verrons à la section III, à un cas de confirmation ultérieure d'un acte accompli par une personne qui n'avait pas compétence pour ce faire selon les normes internes de l'État concerné. Cet acte unilatéral aurait en effet été confirmé par des actes internes ultérieurs.

D. La déclaration égyptienne du 24 avril 1957²⁹

55. Le quatrième acte que nous examinerons est la déclaration égyptienne du 24 avril 1957, texte étudié dans tous ses détails par la doctrine internationale³⁰. Il s'agit d'une déclaration du Gouvernement de la République d'Égypte faite « conformément à la Convention de Constantinople de 1888 ».

56. Le Gouvernement égyptien s'engage à respecter les termes et l'esprit de la Convention de 1888 ainsi que les droits et obligations qui en découlent. Il s'engage à assurer de façon ininterrompue le libre passage des navires de toutes les nations, dans les limites prévues par la Convention de Constantinople et conformément aux dispositions de cet instrument.

57. La déclaration du 24 avril 1957 énonce une série d'actions que le Gouvernement égyptien s'engage à accomplir en relation avec la gestion et l'exploitation du canal par l'Autorité du canal de Suez qu'il a créée le 26 juillet 1956, ainsi que quelques dispositions financières.

58. Il convient de signaler que, selon ses propres dires, « en faisant la présente déclaration, qui confirme la Convention de Constantinople de 1888 et qui est entièrement conforme aux termes et à l'esprit de cet instrument, le Gouvernement égyptien tient à marquer son désir et sa volonté de faire en sorte que le canal de Suez soit une voie navigable utile qui relie les nations du monde et qui serve la cause de la paix et de la prospérité. La présente Déclaration, avec les obligations qui y sont énoncées, constitue un instrument international qui sera déposé et enregistré au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. »

²⁹ Informations communiquées par M. C. Chee.

³⁰ Voir par exemple J. Dehaussy, « La déclaration égyptienne de 1957 sur le canal de Suez », 6 *AFDI* (1960), p. 169 à 184; V. D. Degan, *Sources of International Law* (1997), p. 300 et 301; I. Brownlie, *Principles of International Law*, 5e édition, 1988, p. 274; T. Huang, « Some International and Legal Aspects of the Canal Question », 51 *AJIL* (1957), p. 277-307; R. Jennings et A. Watts, *Oppenheim's International Law* (vol. 1, 9^e éd., 1992, p. 592 à 595, 1190; E. Lauterpacht, *The Suez Canal Settlement* (1960); A. D. McNair, *Law of Treaties*, 1961, p. 11; D. P. O'Connell, *International Law*, 1970, vol. I, p. 201; Ch. Rousseau, *Droit International Public*, tome 1, Paris, 1970, p. 426; A. Rubin, « The International Legal Effects of Unilateral Declarations », 71 *AJIL* (1977), p. 1 à 30; M. Shaw, *International Law*, 2003, p. 461; E. Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, 1962, p. 140 et 141; P. De Visscher, « Les aspects juridiques fondamentaux de la question de Suez », 62 *RGDIP* (1962), p. 440 à 443; M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 3, 1964, p. 1076 à 1130.

59. La déclaration est faite après la nationalisation de la Compagnie universelle du canal maritime de Suez décrétée par le Président Nasser le 26 juillet 1956. Les Gouvernements du Royaume-Uni, de la France et des États-Unis protestent contre cette nationalisation qu'ils considèrent contraire au droit international.

60. En août 1956, une conférence réunit à Londres les représentants de 22 États. Une proposition qui reçoit l'appui de 18 États et qui tend à créer un conseil international du canal de Suez est rejetée par le Président Nasser en septembre 1956. Ce même mois voit la tenue d'une deuxième conférence qui adopte une déclaration portant création de l'Association des usagers du canal de Suez, qui est officiellement constituée le 1^{er} octobre 1956. Le 13 octobre 1956, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte la résolution 118 (1956) par laquelle il réaffirme le principe de la liberté du transit à travers le canal. À la fin d'octobre et au début de novembre 1956, les événements se précipitent et les forces britanniques, françaises et israéliennes envahissent la zone du canal. Les hostilités se poursuivent jusqu'à ce que l'Assemblée générale adopte le 2 novembre une résolution par laquelle elle appelle toutes les parties à cesser le feu et demande que soit rétablie la liberté de la navigation à travers le canal [résolution 997 (ES-1)].

61. La déclaration de l'Égypte réaffirme son adhésion aux termes et à l'esprit de la Convention de Constantinople. En conformité avec cette dernière, le Gouvernement égyptien garantit la liberté de transit à travers le canal, tout en soulignant que c'est à lui-même qu'incombe le contrôle souverain de ce dernier.

62. La déclaration est adressée non seulement aux États membres de l'Association des usagers du canal de Suez mais encore à l'ensemble de la communauté internationale. Il s'agit d'une déclaration *erga omnes*.

63. Les États membres de l'Association des usagers du canal de Suez ont continué d'utiliser le canal conformément aux dispositions de la Convention de 1888, en laissant de côté la question de la validité de la déclaration égyptienne. Le représentant de la France au Conseil de sécurité a expliqué ainsi cette position :

« Une déclaration unilatérale, même enregistrée, ne peut évidemment avoir d'autre portée que celle d'un acte unilatéral, et nous devons tirer de cette constatation d'évidence la conséquence que, décrétée unilatéralement, la déclaration peut être modifiée ou annulée de la même façon³¹. »

64. Il semble que la réaction des pays tiers puisse se déduire de la résolution du 13 octobre 1956³² du Conseil de sécurité et de la résolution du 2 novembre 1956 de l'Assemblée générale³³.

65. La déclaration égyptienne de 1957 pourrait être considérée comme un acte unilatéral, au moins sur le plan formel, ou s'inscrire dans le cadre de l'application de la Convention de 1888.

66. La déclaration a été publiée dans le *Recueil des Traités des Nations Unies*³⁴ et appliquée. Il convient cependant de faire observer à cet égard que les navires

³¹ Voir A.C. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public* (1790-1958), t. 1, Paris, p. 618.

³² Résolution 118 (1956).

³³ Résolution 997 (ES-1).

³⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 265, n° 3821.

israéliens ont été empêchés d'utiliser le canal jusqu'en 1979, année où fut signé l'accord de paix entre Israël et l'Égypte.

67. La déclaration n'a pas été modifiée.

68. Comme on l'a dit plus haut, la doctrine a étudié la déclaration égyptienne de 1957 dans ses moindres détails. Pour Degan, « cette situation prouve qu'un État peut juger parfaitement conforme à ses intérêts d'assumer unilatéralement des obligations parfois considérables plutôt que de les négocier avec les autres États concernés. Elle prouve donc qu'on ne devrait en principe pas mettre en doute les effets juridiques d'engagements unilatéraux au seul motif que ces engagements ne seraient pas stipulés dans un traité formel³⁵. »

69. Pour Rubin, « dans la mesure où elle peut s'interpréter comme une offre de conclure un traité, cette déclaration a été expressément rejetée par l'Association des usagers du canal de Suez, c'est-à-dire l'organe qui semble le plus proche de ce que serait le destinataire de l'offre au sens traditionnel du droit des obligations³⁶. » L'auteur précise qu'« il est possible de considérer la déclaration égyptienne comme une authentique déclaration unilatérale (...) qui met la communauté internationale en demeure de déterminer son efficacité juridique dans la pratique. » Il termine son article en affirmant que la déclaration de 1957 « met en évidence l'absence de consensus à l'appui d'une règle qui voudrait qu'une déclaration unilatérale prononcée publiquement et dans l'intention de se lier crée une obligation internationale, en l'absence d'autres facteurs comme un contexte de négociations, une réponse affirmative d'autres États, un tribunal qui enregistre officiellement la déclaration ou une obligation sous-jacente préexistante³⁷. »

E. Déclarations du Gouvernement français à propos de la suspension des essais nucléaires dans le Pacifique Sud³⁸

70. Nous examinerons en cinquième lieu les déclarations de divers représentants de l'État français à propos de l'affaire des essais nucléaires soumise à la Cour internationale de Justice, dont il a été question dans les rapports précédents³⁹.

³⁵ V. D. Degan, *Sources of International Law*, 1997, p. 301.

³⁶ A. Rubin, « The International Legal Effects of Unilateral Declarations », 71 *AJIL* (1977), p. 7.

³⁷ *Ibid.*, p. 8.

³⁸ Information aimablement communiquée par M. Pellet, qui doit être remercié de cette communication et de son inlassable activité de Président du Groupe de travail pendant les sessions précédentes.

³⁹ La bibliographie relative à cette affaire est très abondante. On peut, sans l'épuiser, citer les ouvrages suivants : Bollecker-Stern, B., « L'affaire des essais nucléaires français devant la Cour internationale de Justice », 20 *AFDI*, 1974, p. 299 à 333; Cot, J.-P., « Affaire des essais nucléaires (*Australie c. France* et *Nouvelle-Zélande c. France*) – Demande en indication de mesures conservatoires : ordonnances du 22 juin 1973 », 19 *AFDI*, 1973, p. 252 à 271; De Lacharrière, G., « Cour internationale de Justice : commentaires sur la position juridique de la France à l'égard de la licéité de ses expériences nucléaires », *ibid.*, p. 235 à 251; Dupuy, P. M., « L'affaire des essais nucléaires français et le contentieux de la responsabilité internationale publique », 20 *GYBIL*, 1977, p. 375 à 405; Franck, T. M., « World Made Law: The Decision of the ICJ in the Nuclear Test Cases », 59 *AJIL*, 1975, p. 612 à 622; Juste Ruiz, J., « Nota a las sentencias del Tribunal Internacional de Justicia de 20 de diciembre de 1974 en los asuntos de las pruebas nucleares (*Australia c. Francia*; *Nueva Zelanda c. Francia*) », 29 *REDI*, 1976, p. 447 à 461; « Mootness in International Adjudication: The Nuclear Test Cases », 20 *GYBIL*, 1977,

71. Il s'agit des déclarations du Président de la République française du 8 juin et du 25 juillet 1974; d'une note de l'ambassade de France à Wellington, adressée au Ministère des relations extérieures de la Nouvelle-Zélande en date du 10 juin 1974; d'une lettre du Président de la République française au Premier Ministre de la Nouvelle-Zélande en date du 1^{er} juillet 1974; de deux déclarations du Ministre de la défense de la République française datées du 16 août et du 11 octobre 1974; d'une déclaration du Ministre des affaires étrangères de la France devant l'Assemblée générale le 25 septembre 1974.

72. Ces déclarations revêtent des formes diverses : communiqué de la présidence de la République, note diplomatique, lettre du Président de la République, déclaration au cours d'une conférence de presse, déclarations devant la presse française, intervention devant un organe international, l'Assemblée générale.

73. Du point de vue du contenu, on constate que ces déclarations, prenant ainsi des formes différentes mais composant un acte unique, concernent la suspension des essais nucléaires de la France dans le Pacifique Sud. La déclaration du Président de la République exprime la position du Gouvernement dans la controverse : il déclare le 25 juillet 1974 que « sur cette question des essais nucléaires, vous savez que le Premier Ministre s'était exprimé publiquement à l'Assemblée nationale, lors du discours de présentation du programme du Gouvernement. Il avait indiqué que les expériences nucléaires françaises seraient poursuivies. J'avais moi-même précisé que cette campagne d'expériences atmosphériques serait la dernière, et donc les membres du Gouvernement étaient complètement informés de nos intentions à cet égard. »⁴⁰

74. La déclaration du Ministre des affaires étrangères devant l'Assemblée générale est tout aussi importante dans ce contexte. L'auteur affirme que « parvenus désormais, dans la technologie nucléaire, à un degré où il devient possible de poursuivre nos programmes par des essais souterrains, nous avons pris nos dispositions pour nous engager dans cette voie dès l'année prochaine. »⁴¹

75. Selon la Cour internationale de Justice elle-même, « la France a rendu publique son intention de cesser de procéder à des expériences nucléaires en atmosphère, une fois terminée la campagne d'essais de 1974. »⁴² De plus, le Gouvernement français « ne pouvait manquer de supposer que d'autres étapes pourraient prendre acte de cette déclaration et compter sur son effectivité. »⁴³

76. Les déclarations françaises étaient adressées aux Gouvernements de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Pourtant, la Cour a noté qu'elles « [avaient] été faites publiquement en dehors de la Cour et *erga omnes*, même si la première

p. 358 à 374; MacDonald, R. St. J. et Hough, B., « The Nuclear Test Case Revisited », *ibid.*, p. 337 à 357; Sur, S., « Les affaires des essais nucléaires (*Australie c. France*) et *Nouvelle-Zélande c. France*), CIJ – Arrêts du 20 décembre 1974 », 79 *RGDIP* (1975), p. 972 à 1027; Thierry, H., « Les arrêts du 20 décembre 1974 et les relations de la France avec la Cour internationale de Justice », 20 *ARDI*, 1974, p. 286 à 298.

⁴⁰ *Affaire des essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt du 20 décembre 1974, *C.I.J. Recueil* 1974, p. 266, par. 37, et *Affaire des essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt du 20 décembre 1974, *ibid.*, p. 471, par. 40.

⁴¹ *Ibid.*, p. 266, par. 39 et 42.

⁴² *Ibid.*, p. 267, par. 41; p. 269, par. 51, et p. 474, par. 53.

⁴³ *Ibid.*, p. 269, par. 51, et p. 474, par. 53.

[“déclaration de la présidence de la République du 8 juin 1974”] a été communiquée au Gouvernement australien. »⁴⁴

77. Les réactions à la déclaration ont été très nettes. Le Gouvernement australien, qui en était le destinataire direct, a fait savoir qu’il « prenait acte du fait que les déclarations du Gouvernement français exprimaient l’intention de celui-ci de cesser les tests dans l’atmosphère après l’achèvement de la campagne en cours. Comme le sénateur Willese l’avait fait remarquer, ces déclarations étaient dans la bonne direction mais le Gouvernement français n’avait donné au Gouvernement australien aucun engagement l’assurant à sa satisfaction qu’il n’y aurait plus de nouveaux essais dans l’atmosphère. »⁴⁵

78. Au cours des plaidoiries devant la Cour, les conseillers de l’Australie se sont exprimés dans les termes suivants :

« Les déclarations du Président de la République française méritent d’être examinées attentivement. Je dois insister sur la distinction fondamentale qu’il y a entre l’assertion selon laquelle les essais seront faits sous terre et l’assurance selon laquelle aucun nouvel essai ne sera fait dans l’atmosphère. Même si la France a déclaré qu’“il devient possible de poursuivre nos programmes par des essais souterrains”, cela ne l’empêche en aucune façon de poursuivre ou de reprendre ces essais dans l’atmosphère, et éventuellement parallèlement aux essais souterrains.

De plus, rien n’a été dit au Gouvernement australien dans les pourparlers qu’il a tenus avec le Gouvernement français qui lui aurait donné à penser que celui-ci ne partage pas cette interprétation de la situation. Le Gouvernement français n’a jamais donné les assurances que le Gouvernement australien recherchait en matière d’essais dans l’atmosphère.

[...]

Le souci du Gouvernement australien est de faire totalement disparaître les essais dans l’atmosphère. Il a à plusieurs reprises demandé l’assurance que ces essais cesseraient. Il n’a pas reçu cette assurance. La récente déclaration du Président de la République française ne peut être comprise comme l’engagement ferme, explicite et contraignant de ne plus procéder à des essais dans l’atmosphère.

Il s’ensuit que le Gouvernement français se réserve encore le droit de procéder à des essais dans l’atmosphère. Le risque que cette politique débouche sur de nouveaux essais dans l’atmosphère en 1975 et dans les années qui suivront reste un risque réel. En termes juridiques, l’Australie n’a rien obtenu du Gouvernement français qui la protège de tout nouvel essai dans l’atmosphère si le Gouvernement français décidait d’en faire un. La présente procédure judiciaire est aussi pertinente et aussi importante qu’au moment où l’Australie a déposé sa requête. »⁴⁶

79. Il n’y a pas eu de réaction de tiers aux déclarations du Gouvernement français.

⁴⁴ Ibid., p. 269, par. 50.

⁴⁵ C.I.J. Recueil, Mémoires, Essais nucléaires, vol. I., p. 551 [traduction du Secrétariat].

⁴⁶ Sénateur Murphy, sixième audience publique du 4 juillet 1974, C.I.J. Recueil, Mémoires, Essais nucléaires, vol. I, p. 389 et 390 [traduction du Secrétariat].

80. Pour ce qui est de la mise en œuvre, on note les demandes présentées par la Nouvelle-Zélande⁴⁷ après les nouveaux essais nucléaires souterrains réalisés par la France en 1995, ainsi que les demandes de l'Australie, des États fédérés de Micronésie, des Îles Marshall, des Îles Salomon et de Samoa.

81. La Cour a déclaré à ce propos en 1995 :

« Considérant que le fondement de l'arrêt de la Cour a rendu dans l'affaire des *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)* était en conséquence l'engagement pris par la France de ne plus procéder à des essais nucléaires atmosphériques; que, dès lors, ledit fondement n'aurait été remis en cause que dans le cas d'une reprise par la France de ses essais nucléaires dans l'atmosphère; et que cette hypothèse ne s'est pas réalisée »⁴⁸.

82. L'acte unilatéral de l'État français n'a fait l'objet d'aucune modification. À propos de l'éventualité d'une révision, la Cour a déclaré que : « [...] l'engagement unilatéral résultant de ces déclarations ne saurait être interprété comme ayant comporté l'invocation d'un pouvoir arbitraire de révision »⁴⁹. Quant à la terminaison, on rappellera ce que disait la Nouvelle-Zélande dans sa requête introductive, en 1995 : « Il est opportun de faire observer en passant qu'aucun délai n'est associé aux engagements français [de 1974] »⁵⁰ [traduction du Secrétariat].

83. L'effet juridique de ces déclarations a été clairement explicité par la Cour dans ses arrêts de 1974 :

« Ses déclarations et celles des membres du Gouvernement français agissant sous son autorité, jusques et y compris la dernière déclaration du Ministre de la défense [...] il convient de les considérer comme constituant un engagement de l'État, étant donné leur intention et les circonstances dans lesquelles elles sont intervenues. »⁵¹

La Cour a ajouté à ce propos :

« [...] elle constate que la France a pris l'engagement de ne plus procéder à des essais nucléaires en atmosphère dans le Pacifique Sud »⁵².

⁴⁷ Voir à ce propos L. Daniele, « L'ordonnance sur la demande d'examen de la situation dans l'affaire des essais nucléaires et le pouvoir de la Cour internationale de Justice de régler sa propre procédure », 100 *RGDIP* 1996, p. 653 à 671; V. Coussirat-Coustère, « La reprise des essais nucléaires français devant la Cour internationale de Justice (Observations sur l'ordonnance du 22 septembre 1995) », 41 *AFDI* 1995, p. 354 à 364. Voir également une référence à cette question in « Chronique des faits internationaux », 99 *RGDIP* 1995, p. 978.

⁴⁸ *C.I.J. Recueil* 1995, p. 305 et 306, par. 62.

⁴⁹ *Ibid.*, 1974, p. 270, par. 51, et p. 475, par. 53.

⁵⁰ *Demande d'examen de la situation au titre du paragraphe 63 de l'arrêt rendu par la Cour le 20 décembre 1974 dans l'Affaire des essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, p. 32, par. 63.

⁵¹ *C.I.J. Recueil* 1974, p. 269, par. 49 et p. 474, par. 51.

⁵² *Ibid.*, p. 270, par. 52; p. 271, par. 56; p. 475, par. 55 et p. 476, par. 59. Voir également la *Demande d'examen* ..., Ordonnance du 22 septembre 1995, *C.I.J. Recueil* 1995, p. 305, par. 61. Il convient d'ajouter que la Nouvelle-Zélande ne se réfère pas dans sa requête à la non-mise en œuvre des déclarations mais à la non-exécution de l'arrêt de 1974.

F. Protestations de la Fédération de Russie contre le Turkménistan et l'Azerbaïdjan⁵³

84. En sixième lieu, on examinera divers actes de la Fédération de Russie constituant une protestation adressée séparément à la République du Turkménistan et à la République d'Azerbaïdjan à propos du statut des eaux de la mer Caspienne.

85. Le premier exemple est une protestation formulée par note diplomatique adressée le 6 janvier 1994 au Gouvernement du Turkménistan. La protestation vise l'adoption « d'une loi sur les frontières de l'État qui établit dans la mer Caspienne les eaux intérieures et les eaux territoriales de cet État ».

86. Il convient de rappeler que jusqu'au moment de la dissolution de l'Union des République socialistes soviétiques (URSS), le statut juridique de la mer Caspienne était régi par le traité conclu avec la Perse en 1921 et par le traité de commerce de navigation de 1940 entre l'URSS et l'Iran. Ces deux instruments établissent la liberté de navigation et de pêche, à l'exclusion de la zone côtière de 10 milles, dans laquelle la pêche est réservée aux navires de l'État côtier.

87. En 1993, le Turkménistan a adopté une loi sur les frontières de l'État fixant la limite de ses eaux intérieures et de sa mer territoriale dans la mer Caspienne.

88. « Russian Federation is of the opinion that the legal regime of the Caspian Sea is still determined by the above-mentioned treaties until a new legal regime by the coastal States. The Caspian Sea being a body of water having no natural link with the World Ocean that is a lake, is not therefore subject to the provisions of the international law of Sea, including those of UNCLOS-82, unless as agreed upon mutatis mutandis by all coastal States.

Negotiations among coastal States with a view to developing a new treaty on the legal status of the Caspian Sea have begun in 1994 and are still in progress. The Russian Federation does not recognize any unilateral territorial or jurisdiction claim of other coastal States over a part of the Caspian Sea until these negotiations have been completed and new legal status of the Caspian Sea is agreed. »⁵⁴.

89. L'objet de cette note est d'abord d'informer le Turkménistan que la Fédération de Russie ne considérera pas que ses prétentions et les décisions qui en découlent sont conformes au droit international et au régime juridique de la mer Caspienne en vigueur, tel que celui-ci est fixé dans les traités de 1921 et de 1940 conclus entre l'URSS et l'Iran.

90. En deuxième lieu, la note confirme que la Fédération de Russie n'accepte, ne reconnaît ni n'admet aucune prétention territoriale ou juridictionnelle du Turkménistan.

91. En troisième lieu, elle confirme la position russe selon laquelle les prétentions en question n'ont aucun fondement en droit international.

92. En quatrième lieu, elle confirme que « Russia does not accept or recognize Turkmenistan's action based on legally unfounded territorial or jurisdictional claims ».

⁵³ Document communiqué par M. R. Kolodkin (avril 2005).

⁵⁴ Id.

93. En cinquième lieu, la Fédération de Russie confirme ses droits « and in particular its right to exercise free navigation and fisheries (exploitation of living resources) in areas which are claimed by Turkmenistan to fall under its sovereignty or jurisdiction ».

94. En sixième lieu, la note vise à éviter une situation telle que le silence de la Fédération de Russie puisse lui être opposé à l'avenir à titre d'acceptation tacite ou d'approbation des revendications du Turkménistan.

95. Enfin, la note « prepare basis for eventual future diplomatic or legal counteraction ».

96. La protestation présentée aurait indubitablement un effet juridique clair, dont les fondements seraient le contenu, l'objet et la forme de l'acte. Il s'agit d'un acte juridique répondant à un acte juridique interne antérieur (un comportement du Turkménistan dans la sphère nationale qui a d'inéluctables conséquences dans la sphère internationale).

97. La protestation s'inscrit dans le processus de négociations alors en cours entre les deux pays. On ne connaît pas la réaction du destinataire.

98. On peut supposer que la note n'a pas été modifiée, ni révoquée et que, donc, les prétentions juridiques de la Fédération de Russie restent valables.

99. La deuxième note diplomatique de la Fédération de Russie, qui date du 21 novembre 1995, est adressée au Gouvernement de la République d'Azerbaïdjan. Comme celle dont on vient de parler, il s'agit d'une note de protestation à l'occasion de la publication du projet officiel de constitution dans lequel une partie de la mer Caspienne est qualifiée de territoire national⁵⁵.

100. Le contexte de cette note est identique à celui de la note adressée au Gouvernement du Turkménistan⁵⁶.

101. L'objet de la note est également le même.

102. La note a été adressée au Gouvernement azerbaïdjanais aux soins du Ministère des relations extérieures.

103. La protestation présentée aurait indubitablement un effet juridique clair, dont les fondements seraient le contenu, l'objet et la forme de l'acte. Il s'agit d'un acte juridique répondant à un acte juridique interne qui pourrait se traduire par un comportement de l'Azerbaïdjan dans la sphère internationale.

104. La protestation s'inscrit dans le processus de négociation alors en cours entre les deux pays. On ne connaît pas la réaction du destinataire.

105. On peut supposer que la note n'a pas été modifiée, ni révoquée et que, donc, les prétentions juridiques de la Fédération de Russie restent valables.

⁵⁵ Id.

⁵⁶ Id.

G. Déclarations formulées par les États dotés d'armes nucléaires⁵⁷

106. En septième lieu, nous examinerons les déclarations formulées par les États dotés d'armes nucléaires pour garantir qu'ils n'utiliseront pas ces armes contre des pays qui n'en posséderaient pas⁵⁸. Il s'agit en d'autres termes des garanties négatives de sécurité que la Commission a déjà examinées. Ce sont les déclarations de la Fédération de Russie formulées devant le Conseil de sécurité par le Ministère des relations extérieures le 5 avril 1995⁵⁹; du Royaume-Uni, formulées par le Représentant permanent du Royaume-Uni devant la Conférence du désarmement le 6 avril 1995⁶⁰; des États-Unis, formulées Secrétaire d'État le 5 avril 1995⁶¹; de la France, formulées le 6 avril 1995⁶² et par le Représentant permanent de ce pays à la Conférence du désarmement⁶³; de la Chine, formulées le 5 avril 1995⁶³.

107. Tous ces actes revêtent, comme on peut le voir, la forme d'une déclaration formulée devant un organe international et publiée dans un document officiel du Conseil de sécurité.

108. L'objet de toutes ces déclarations est le même : la non-utilisation des armes nucléaires contre des États qui n'en seraient pas dotés, sauf dans certains cas, à savoir l'invasion ou l'agression menée ou soutenue par un tel État, en alliance ou en association avec un État doté d'armes nucléaires, contre le pays auteur de la déclaration, son territoire, ses forces armées ou autres troupes, ou contre ses alliés ou un État envers lequel le pays en question aurait un engagement de sécurité.

109. Le but est dans tous les cas de garantir aux États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires que l'arme nucléaire ne sera pas employée contre eux, auxdites réserves près.

110. Les destinataires de ces actes sont les États non dotés d'armes nucléaires parties au Traité. La déclaration de la Chine est formulée *erga omnes*.

111. Comme on l'a dit, leur portée juridique est la garantie donnée aux États destinataires que les armes nucléaires ne sont pas utilisées contre eux, mais (à l'exception de la République populaire de Chine) « sauf dans le cas d'une invasion ou de toute autre attaque menée ou soutenue par un tel État [non doté d'armes nucléaires] en alliance ou en association avec un État doté d'armes nucléaires contre [les puissances nucléaires], [leurs] territoires, [leurs] forces armées ou autres troupes ou contre [leurs] alliés ou un État envers lequel [elles] aurai[ent] un engagement de sécurité ». De la même façon, la résolution 984 du Conseil de sécurité « se contente d'explicitier l'engagement des puissances nucléaires, en cas d'emploi des armes nucléaires contre un État non doté de telles armes, d'appeler

⁵⁷ Sur la base d'une communication de M. A. Pellet.

⁵⁸ A/50/151 à 155; S/1995/261 à 265, 6 avril 1995. Voir à ce propos E. Del Mar García Rico, *El uso de las armas nucleares y el Derecho Internacional*, Madrid, 1999, p. 127 et 128.

⁵⁹ S/1995/261.

⁶⁰ S/1995/262.

⁶¹ S/1995/263.

⁶² S/1995/264.

⁶³ S/1995/265.

l'attention du Conseil de sécurité sur la question et de s'efforcer d'apporter l'assistance nécessaire à l'État victime.⁶⁴ »

112. Les déclarations n'ont fait l'objet d'aucune modification; elles n'ont pas été révoquées ni dénoncées et restent donc en vigueur. À l'occasion de l'avis consultatif du 8 juillet 1996, les États dotés d'armes nucléaires ont fait valoir qu'à leur avis « il y a des circonstances dans lesquelles le recours aux armes nucléaires serait licite »⁶⁵. On peut déduire des opinions exprimées par les puissances nucléaires que leurs déclarations étaient plutôt politiques et n'obligeaient pas juridiquement leurs auteurs.

113. Parmi les réactions des destinataires, on peut citer celle de l'Ukraine qui déclare : « une déclaration commune aurait été préférable [...] cela aurait pu renforcer [son] autorité psychologique et politique, ainsi que son efficacité ».

114. Pour l'Iran, par exemple, les déclarations devaient revêtir la forme d'un accord international négocié et juridiquement obligatoire, à annexer au Traité. Pour la Roumanie, elles « constituaient un pas important dont on ne saurait surestimer l'importance ». De son côté, le Pakistan a déclaré que « seules les garanties inconditionnelles qui ont force obligatoire peuvent répondre effectivement aux préoccupations des États non dotés d'armes nucléaires en matière de sécurité ». Pour la Malaisie, la forme et le contenu des déclarations « rendent plus nécessaire encore un instrument négocié sur le plan international et juridiquement contraignant »⁶⁶.

115. L'attitude des auteurs et la position de la majorité des États semblent être l'écho du caractère politique des déclarations, lesquelles ont été examinées à ses sessions antérieures par la Commission, qui est arrivée à la même conclusion sur ce point.

H. Déclaration Ihlen du 22 juillet 1919⁶⁷

116. En huitième lieu, nous examinerons la déclaration formulée oralement par M. Ihlen, Ministre des relations extérieures de la Norvège, à propos de la souveraineté du Danemark sur le Groenland, et examinée par la Cour permanente de Justice internationale. Cette note a également fait l'objet d'importantes études doctrinales.

117. L'acte dont il s'agit a pris la forme d'une déclaration du Ministre des relations extérieures de la Norvège adressée oralement au Ministre des relations extérieures du Danemark au cours d'une rencontre⁶⁸. Il a été établi par le Ministre norvégien un

⁶⁴ Voir à ce propos E. del Mar García Rico, op. cit., p. 127.

⁶⁵ Voir *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires – Demande d'avis consultatif*, déclarations écrites, 1995, Royaume-Uni, p. 31, États-Unis, p. 16, Fédération de Russie, p. 15, et France, p. 44, cité par E. del Mar García Rico, loc. cit.

⁶⁶ Il convient de citer la remarquable argumentation présentée par la Malaisie devant la Cour internationale de Justice dans les *Déclarations écrites* (p. 12 et 13) relatives à la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* : elle évoque les contradictions dans lesquelles se trouvent les puissances nucléaires lorsqu'elles évoquent la portée du Traité du point de vue de la licéité de la possession et de l'emploi des armes nucléaires. Voir E. del Mar García Rico, loc. cit.

⁶⁷ Sur la base d'une communication de M. I. Brownlie.

⁶⁸ Voir, à ce propos, Garner, J.W., « The Internal Binding Force of Unilateral Oral Declarations »,

compte rendu de cette entrevue à l'intention de ses services, compte rendu qui a été communiqué au Ministre danois.

118. Au cours des entretiens, le Ministre danois a indiqué en premier lieu que son pays ne s'intéressait pas au Spitzberg et qu'il ne s'opposerait pas à ce que la Norvège exerce sa souveraineté sur ce territoire. Il a indiqué ensuite qu'il souhaitait étendre les intérêts économiques et politiques de son pays sur l'ensemble du territoire du Groenland, que les États-Unis ne s'opposaient pas à cette intention et que le Gouvernement danois ne s'attendait pas non plus à rencontrer une opposition de la part du Gouvernement norvégien.

119. En réponse, le Ministre norvégien, M. Ihlen, a affirmé que « the Norwegian Government would not make any difficulties in the settlement of this question ».

120. Cet entretien s'inscrivait dans le contexte de pourparlers généraux auxquels prenaient part les États qui détenaient la souveraineté sur le Spitzberg et le Groenland. Le Danemark croyait que s'il ne s'opposait pas au désir de la Norvège d'étendre sa souveraineté sur le Spitzberg, la Norvège ne s'opposerait pas à son intention d'exercer la sienne sur le Groenland. Il avait adressé à ce propos une requête aux États-Unis et à la Norvège. Bien qu'il n'y fût pas indiqué explicitement qu'il désirait étendre sa souveraineté sur le Groenland, c'est dans ce sens que les États-Unis ont interprété cette requête. De toute manière, le Gouvernement norvégien portait un intérêt particulier à la côte orientale du Groenland en raison de ses richesses halieutiques et cynégétiques.

121. La question principale qui se pose est celle de savoir si la déclaration Ihlen constitue un acte unilatéral, si cet acte unilatéral est définitif et inconditionnel comme le Danemark l'a pensé pendant les entretiens, ou encore s'il s'agit d'un acte qui s'inscrit dans une relation conventionnelle.

122. Il n'y a pas d'accord général sur la manière de qualifier cette déclaration orale. Par exemple, Lord McNair ne considère pas qu'elle soit opposable en vertu de l'*estoppel*. Il croit au contraire qu'elle se situe dans le contexte d'une négociation qui a donné lieu à un accord international. De ce point de vue, selon plusieurs auteurs, McNair compris, la déclaration Ihlen est un accord informel. Mais, selon la Cour permanente, il s'agit d'un acte unilatéral.

123. Même si, pour le Gouvernement de Norvège, la déclaration Ihlen était soumise aux conditions que représentait le contexte d'un accord, la Cour a finalement considéré que l'intention de la déclaration était claire. Elle a cherché à s'assurer que ni le Danemark ni la Norvège ne contesterait « Danish sovereignty over Greenland as a whole, » ni n'occuperait « part of Greenland. ».

124. La Cour permanente a en fait considéré la déclaration comme un acte unilatéral qui engageait la Norvège en cas de reconnaissance du Groenland comme territoire danois, et elle s'est prononcée dans les termes suivants :

« The Court considers it beyond all dispute that a reply of this nature given by the Minister for Foreign Affairs on behalf of his Government in response to a request by the diplomatic representative of a foreign Power, in regard to

27 *AJIL* (1933), p. 493 à 497 (passage spécialement consacré à l'analyse de l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale en l'affaire du *Statut juridique du Groenland oriental*).

a question failing within his province, is binding upon the country to which the Minister belongs⁶⁹. »

125. Le fait que la Cour ait considéré la déclaration comme un acte dont découlait une obligation contraignante est intéressant dans la mesure où il s'agit d'un des premiers cas dans lesquels un organe juridictionnel international se soit prononcé sur des actes d'un ministre des affaires étrangères pouvant engager l'État qu'il représentait dans la sphère internationale. C'est pourquoi l'analyse de cette affaire peut être pertinente.

126. On peut dire la même chose de la question de la forme revêtue par la déclaration. De ce point de vue, l'opinion du juge Azilotti, membre de la Cour permanente, axée concrètement sur cet aspect, est décisive pour l'analyse de la question : « il n'existe pas de règle internationale qui exige que des accords de ce genre, pour être valables, soient faits par écrit »⁷⁰.

I. Proclamation Truman du 28 septembre 1945⁷¹

127. Le neuvième exemple est la déclaration faite le 28 septembre 1945 par le Président des États-Unis, Harry S. Truman, sous forme de proclamation présidentielle adressée à la communauté internationale.

128. La proclamation dit textuellement :

« [...] it is the view of the Government of the United States that the exercise of jurisdiction over the natural resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf by the contiguous nation is reasonable and just, since the effectiveness of measures to utilize or conserve these resources would be contingent upon cooperation and protection from the shore, since the continental shelf may be regarded as an extension of the land-mass of the coastal nation and thus naturally appurtenant to it, since these resources frequently form a seaward extension of a pool or deposit lying within the territory, and since self-protection compels the coastal nation to keep close watch over activities off its shores which are of the nature necessary for utilization of these resources [...] »

Le texte poursuit :

« Having concern for the urgency of conserving and prudently utilizing its natural resources, the Government of the United States regards the natural resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf beneath the high seas but contiguous to the coasts of the United States as appertaining to the United States, subject to its jurisdiction and control. In cases where the continental shelf extends to the shores of another State, or is shared with an adjacent State, the boundary shall be determined by the United States and the State concerned in accordance with equitable principles. The character as high seas of the waters above the continental shelf and the right to their free and unimpeded navigation are in no way thus affected [...] »

⁶⁹ Voir *CPIJ, série A/B 1933*, n° 53, p. 71.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 91.

⁷¹ D'après la communication de M. M. Matheson.

129. La proclamation concerne la gestion et l'exploitation des ressources du *seabed beneath the territorial sea*, droit reconnu à l'État riverain au début du XX^e siècle. Dès 1945, il était clair que l'exploitation des ressources minérales – notamment pétrolières – du plateau continental situé sous la haute mer n'était pas possible à une échelle d'une certaine importance, et les États-Unis, en particulier, s'intéressaient activement à l'exploitation du pétrole au large dans le golfe du Mexique et ailleurs.

130. L'intention des États-Unis lorsqu'ils ont fait paraître la proclamation Truman était d'établir leur juridiction et leur contrôle sur les fonds marins adjacents à leur plateau continental et de faire valoir que le partage de ces fonds avec les États voisins se ferait par accord mutuel selon des « principes équitables ». La proclamation était expressément conçue pour ne pas modifier le statut juridique de la haute mer située au-dessus dudit plateau, ni le droit d'y naviguer librement et sans obstacle.

131. Il y a eu une réaction de quelques États et la proclamation a été examinée par la Commission du droit international lorsqu'elle a élaboré le projet de conventions sur le droit de la mer, et par la Cour internationale de Justice, qui s'y réfère dans son arrêt de 1969 dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, dont on reparlera plus loin.

132. Parmi les États ayant réagi, on peut citer le Mexique, limitrophe des États-Unis, qui a fait paraître un mois plus tard une déclaration présidentielle incorporant son plateau continental au territoire national.

133. En peu de temps, le principe énoncé dans la proclamation Truman a été accepté de manière générale. En 1951, la Commission a inscrit dans son projet d'articles sur le droit de la mer une disposition selon laquelle « the continental shelf is subject to the exercise by the coastal State of control and jurisdiction for the purpose of exploring it and exploiting its natural resources ». L'article 2 de la Convention de Genève sur le plateau continental dispose que : « L'État riverain exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de l'exploration de celui-ci et de l'exploitation de ses ressources naturelles. »

134. Dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, la Cour internationale de Justice renvoie également à la proclamation Truman⁷² :

« Un examen de la genèse et de l'évolution de la méthode de délimitation fondée sur l'équidistance ne fait que confirmer la conclusion ci-dessus. Il convient de rappeler tout d'abord l'acte, généralement connu sous le nom de *proclamation Truman*, que le Gouvernement des États-Unis a publié le 28 septembre 1945. Bien que cet acte n'ait été ni le premier ni le seul, il a, selon la Cour, une importance particulière. Auparavant, des juristes, des publicistes et des techniciens avaient avancé diverses théories sur la nature et l'étendue des droits existant à l'égard du plateau continental ou pouvant être exercés sur lui. La proclamation Truman devait cependant être bientôt considérée comme le point de départ dans l'élaboration du droit positif en ce domaine et la doctrine principale qu'elle énonçait, à savoir que l'État riverain possède un droit originaire, naturel et exclusif, en somme un droit acquis, sur le plateau continental situé devant ses côtes, l'a finalement emporté sur toutes les autres et trouve aujourd'hui son expression dans l'article 2 de la

⁷² C.I.J. Recueil 1969, par. 47 et 100.

Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental. En ce qui concerne la délimitation latérale des plateaux continentaux d'États limitrophes, problème qui avait été étudié dans une certaine mesure sur le plan technique mais avait fort peu retenu l'attention sur le plan juridique, la proclamation Truman énonçait que la ligne de délimitation serait déterminée par les États-Unis et l'État intéressé conformément à des principes équitables. De ces deux notions de délimitation par voie d'accord et de délimitation conforme à des principes équitables a procédé toute évolution historique postérieure. On en trouve la trace dans des proclamations faites à partir de cette époque par divers autres États, ainsi que dans des travaux consacrés depuis lors au problème⁷³. »

La Cour ajoute :

« [...] le régime du plateau continental est l'exemple d'une théorie juridique née d'une solution particulière qui a fait école. Comme la Cour l'a rappelé dans la première partie de l'arrêt, c'est la proclamation Truman du 28 septembre 1945 qui est à l'origine de la théorie et les particularités de celle-ci sont le reflet de cette origine [...]»⁷⁴ »

135. La proclamation n'a pas de fondement explicite, sinon les politiques dont il a été question ci-dessus.

136. La proclamation Truman a été développée par un ordre exécutif présidentiel du même jour, qui classe « the natural resources of the adjacent continental shelf under the jurisdiction and control of the United States ». Elle a été ensuite confirmée et complétée par l'adoption par le Congrès des États-Unis de l'*Outer Continental Shelf Lands Act*.

137. La proclamation n'a été ni modifiée ni révoquée; il n'y a pas été mis fin.

J. Déclarations relatives aux Nations Unies et à leur personnel (exonérations d'impôts et privilèges)

138. À la différence de la plupart des affaires analysées dans le présent rapport, la dixième a pour destinataire l'Organisation des Nations Unies (et les autres institutions internationales liées à celles-ci en tant qu'organismes spécialisés, ainsi que leurs fonctionnaires). C'est peut-être là ce qui différencie l'acte unilatéral dont il s'agit (composé de diverses déclarations liées entre elles) des autres exemples présentés ci-dessus⁷⁵.

139. On fera observer dès le départ que, comme il s'agit de plusieurs déclarations qui s'enchaînent dans le temps et ont un contenu assez semblable, il y a plusieurs dates à retenir pour constater le contenu de l'obligation que la Suisse entend assumer.

140. La première de ces dates est le mois d'avril 1946, époque à laquelle le Conseiller d'État du canton de Genève, membre de la délégation suisse aux

⁷³ Ibid., p. 32 et 33, par. 47.

⁷⁴ Ibid., p. 53, par. 100.

⁷⁵ On doit l'analyse de cet exemple à M. I. Torres Cazorla, professeur de droit international à l'Université de Malaga.

négociations qui devaient aboutir à l'adoption de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, fait paraître une déclaration.

141. La deuxième date est celle du 5 août 1946, c'est-à-dire celle d'un communiqué officiel du chef du Département politique fédéral.

142. La troisième enfin est celle du 28 juillet 1955, soit neuf mois plus tard, jour où ce dernier communiqué est réaffirmé par le Conseil fédéral dans un message adressé à l'Assemblée fédérale. Ces trois dates nous permettent de constater l'existence et le contenu de l'obligation assumée par la Suisse.

143. Il est intéressant de s'interroger sur l'identité des personnes et des organes auteurs de ces déclarations et sur la capacité qu'ils avaient de lier l'État. Les trois actes dont il s'agit seront analysés d'un double point de vue : le point de vue international, en gardant à l'esprit, par analogie, la capacité de négocier des traités internationaux qui définit la Convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales; et le point de vue interne, en nous reportant pour cela à la Constitution de la Confédération helvétique en vigueur au moment des faits analysés.

144. La première en date des déclarations est celle de M. Pérreard, Conseiller d'État du canton de Genève et membre de la délégation suisse chargée de négocier l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies. Au niveau international, la deuxième des fonctions assumées par cette personne est pertinente car c'est dans ce contexte, celui de la délégation suisse, qu'elle prend son importance.

145. Il convient de rappeler à ce propos que le paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de 1986 dispose :

« 2. En vertu de leurs fonctions, et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État :

[...]

c) Les représentants accrédités par les États auprès d'une organisation internationale ou de l'un de ses organes, pour l'adoption du texte d'un traité au sein de cette organisation ou de cet organe; ».

146. Au niveau interne, la personne en question assume la fonction de conseiller d'État de l'un des cantons (plus précisément le canton de Genève, où l'Organisation des Nations Unies avait et a encore un siège). La Constitution suisse en vigueur au moment de la déclaration, c'est-à-dire la Constitution de 1874, dispose en son article 9 :

« Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure, avec les États étrangers, des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons. »⁷⁶

⁷⁶ Cet article est à rapprocher directement de l'article 10 du même instrument qui dispose :

« 1. Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral.

2. Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et

147. Peut-on en déduire que la déclaration de M. Pérreard se situe dans les limites des compétences que le texte constitutionnel ou la législation suisse lui attribue? Si nous nous reportons au texte de la déclaration, les choses seront peut-être plus claires. Au cours des négociations, M. Pérreard a déclaré :

« que les autorités genevoises sont prêtes à mettre les Nations Unies au bénéfice des mêmes exonérations et des mêmes privilèges que ceux qui ont été accordés précédemment à d'autres institutions internationales. »⁷⁷

148. M. Pérreard indique que « les autorités genevoises », c'est-à-dire celles du canton⁷⁸ qu'il représente, pourront offrir à l'ONU les exonérations et les privilèges qui ont déjà été accordés à d'autres institutions internationales (ce qui est une allusion claire au *modus vivendi* de 1921-1926 conclu entre la Suisse et la Société des Nations⁷⁹, tel qu'amendé en 1928, auquel nous nous référerons plus loin).

149. Pour ce qui est ensuite de la deuxième déclaration, elle a été formulée au niveau de la Confédération helvétique par le chef du Département de la politique fédérale, M. Petitpierre, après son entretien du 5 août 1946 avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies d'alors (Trygve Lie). Le contenu de cette déclaration (mis en forme de façon plus officielle dans un communiqué formel remis à la presse) a une portée plus large que la précédente, puisqu'il y est question non pas seulement du canton de Genève mais aussi des autorités suisses en général⁸⁰.

150. Neuf ans plus tard, le Conseil fédéral suisse, dans son message à l'Assemblée fédérale du 28 juillet 1955, s'est de nouveau référé au statut juridique en Suisse de l'Organisation des Nations Unies, de ses organismes spécialisés et des autres institutions internationales (*FF*1955, II 389, 393). Selon la Constitution alors en vigueur, plus précisément son article 95 : « L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres. »⁸¹ Une des fonctions assumées par le Conseil fédéral concerne justement la politique extérieure et les traités internationaux, comme le veut l'article 102 de la

les employés d'un État étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent. »

⁷⁷ Selon L. Caflisch in *39 Annuaire suisse de droit international*, 1983, p. 182.

⁷⁸ Comme l'indique A. Pérez in « El régimen de privilegios e inmunidades aplicable a las Organizaciones Internacionales en Suiza y a las delegaciones permanentes extranjeras en Ginebra », 1997, sur le site Web <http://www.eda.admin.ch/geneva_miss/e/home/role/pigen.Par.0001.UpFile.pdf/xv_yymmdd_0123456789_1.pdf>, p. 44; il n'existe pas dans un État fédéral comme la Suisse de régime fiscal unique applicable sur tout le territoire. La perception des impôts, taxes, droits et redevances relève des compétences parallèles de la Confédération, des cantons et des communes. Les exonérations fiscales peuvent donc avoir un contenu différent pour le bénéficiaire selon le lieu où il réside. Il est évident que les exonérations fiscales prévues dans les accords de siège s'appliquent indubitablement aux trois niveaux susmentionnés. Renseignement tiré par A. Pérez de : E. Bourgnon, « La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques – Pratique suisse », Berne, 1993 (polycopié), p. 93.

⁷⁹ Textes publiés par la Société des Nations, *Journal officiel, Procès-verbaux du Conseil, quarante-deuxième session*, n° 10, octobre 1926, n° 1805, p. 1407 et annexe n° 911, p. 1422.

⁸⁰ Ce communiqué disait ceci : « [L]es autorités suisses sont disposées à accorder aux Nations Unies et à leurs fonctionnaires un traitement au moins aussi favorable que celui accordé à toute autre organisation internationale sur territoire suisse [...] » (voir *39 Annuaire suisse de droit international*, 1983, p. 183).

⁸¹ Voir <<http://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1874.htm#ass>>.

Constitution de 1874⁸². Cet organe est donc pleinement habilité à déclarer ce qui suit :

« [...] nous avons donné aux Nations Unies l'assurance qu'elles seraient au bénéfice d'un régime au moins aussi favorable, à tous égards, que celui accordé à toute autre organisation internationale sur le territoire suisse. En d'autres termes, les Nations Unies peuvent demander d'être mises au bénéfice de tout avantage, non prévu dans l'arrangement provisoire, que nous accorderions à une autre organisation internationale. »

151. Du point de vue de la forme que revêtent les trois actes considérés ici, on fera observer que la déclaration orale, le communiqué de presse et le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale diffèrent sous cet aspect. Le message du Conseil fédéral est d'accès particulièrement facile puisqu'il a été publié dans la *Feuille fédérale suisse (FF)* mentionnée ci-dessus. Nous nous trouverions donc, comme dans le cas des déclarations françaises concernant les essais nucléaires, en présence de plusieurs actes ou déclarations composant un acte unilatéral unique, même si leur forme n'était pas identique, comme on le verra.

152. On peut voir comment ces actes ont évolué dans le temps et dans l'espace de sorte qu'un régime toujours plus favorable est accordé à l'Organisation des Nations Unies et à ses fonctionnaires. En 1949 déjà, les commentateurs s'interrogeaient sur cette évolution, allant jusqu'à affirmer que « le régime accordé par le Conseil fédéral suisse n'a subi aucune restriction, au contraire il a été élargi dans certains domaines »⁸³. Les actes dont nous avons rendu compte marquent cette évolution.

153. Le contexte et les circonstances dans lesquels se situent les actes en question sont bien définis. On pourrait sans doute affirmer que si les régimes juridiques auxquels les organisations internationales qui ont leur siège en Suisse sont assujetties sont analogues⁸⁴, par l'application qui est faite du principe d'égalité de traitement par la Suisse, ils ne le sont pas par leurs fondements. Pour certaines organisations par exemple, le traitement appliqué trouve son origine dans le régime de 1921 qui était prévu pour la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail (c'est le *modus vivendi* de 1921-1926, amendé en 1928, cité plus haut). Le premier accord de siège postérieur à la Seconde Guerre mondiale où cette question est réglée par accord avec le Conseil fédéral suisse était destiné à établir le statut en Suisse de l'Organisation internationale du Travail et il a date du 11 mars 1946 (soit d'un mois avant la première des déclarations analysées ici). Son article 16 se lit comme suit :

⁸² Le paragraphe 7 de cet article dispose : « Il examine les traités des cantons entre eux ou avec l'étranger, et il les approuve, s'il y a lieu (art. 85, chap. 5) »; le paragraphe 8 dispose : « Il veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures » (voir <<http://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1874.htm#ass>>).

⁸³ C'est ce que signale G. Perrenoud dans les conclusions de *Régime des privilèges et immunités*, Lausanne, 1949. Pour une analyse complète de cette question, voir A. Pérez, « El régimen de privilegios e inmutades aplicable a las Organizaciones Internacionales en Suiza y a las delegaciones permanentes extranjerias en Ginebra », 1997, sur le site Web <http://www.eda.admin.ch/geneva_miss/e/home/role/pigen.Par.0001.UpFile.pdf/xy_yymmdd_0123456789_1.pdf>, p. 68.

⁸⁴ Comme l'indique A. Pérez, op. cit., p. 25.

« Le Directeur du Bureau international du Travail et les fonctionnaires des catégories désignées par lui et agréées par le Conseil fédéral suisse jouissent des privilèges, immunités, exemptions et facilités reconnus aux agents diplomatiques conformément au droit des gens et aux usages internationaux⁸⁵ ».

L'article 17 précise, sous le titre « Immunités et facilités accordées à tous les fonctionnaires » :

« Tous les fonctionnaires du Bureau international du Travail, quelle que soit leur nationalité, sont au bénéfice des immunités et facilités suivantes :

- a. Exemption de toute juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions;
- b. Exonération de tous impôts fédéraux, cantonaux et communaux sur les traitements, émoluments et indemnités qui leur sont versés par l'Organisation internationale du Travail ».

154. Pour analyser les effets juridiques des actes dont il est question ici, nous tiendrons compte de plusieurs documents qui nous donnent des indications quant à la forme des actes pris à cet égard par la Confédération helvétique. Nous devons en premier lieu citer ce que dit la note du 2 avril 1979 de la Direction du droit international du Département de la politique fédérale, qui constate « le caractère obligatoire de la déclaration de M. Petitpierre faite le 5 août 1946 à M. Trygve Lie. Par cet engagement pris par le Chef du Département politique, les Nations Unies ont été mises au bénéfice de la « clause de l'organisation la plus favorisée » et ainsi autorisées à revendiquer le traitement plus avantageux qui serait accordé à une autre organisation [...]»⁸⁶ ».

155. Plus récemment, le document intitulé « Examen des accords de siège conclus par les organisations du système des Nations Unies – Aspects intéressant le personnel »⁸⁷ met en avant la pratique suivie dans ce domaine par la Suisse. Pour ce qui est du « principe du traitement le plus favorable », il précise :

« Si le principe de l'organisation la plus favorisée était adopté, cela signifierait que les nouvelles facilités accordées par un pays hôte à une organisation donnée et les arrangements plus favorables qu'il aurait conclus avec elle s'appliqueraient automatiquement à toutes les organisations sises dans ce pays. Cela permettrait aussi de mettre à jour et de moderniser les accords de siège en s'inspirant par exemple de la *pratique actuelle du Gouvernement fédéral suisse*. »⁸⁸ (Les italiques sont de nous.)

156. Le même document retrace d'autre part l'historique des accords existants et se réfère concrètement à la pratique de la Suisse dans ce domaine en disant ce qui suit à propos de cette pratique avant et après les années 40 :

« L'Union postale universelle (UPU) a indiqué qu'elle n'a pas d'accord de siège avec la Suisse. L'UPU étant une institution spécialisée des Nations

⁸⁵ Voir RS 0.192.120.282 : *Recueil systématique du droit fédéral suisse*. Existe en version électronique à l'adresse Web : <<http://www.admin.ch/ch/f/rs/i1/0.192.120.282.fr.pdf>>.

⁸⁶ Voir L. Caflisch, op. cit., p.186.

⁸⁷ JIU/REP/2004/2, établi par I. Gorita et W. Münch, Genève, 2004.

⁸⁸ Ibid., p. viii.

Unies, le Gouvernement suisse a décidé que, à dater de janvier 1948, l'accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu en 1946 entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'ONU s'appliquerait par analogie à l'UPU, à ses organes, aux représentants de ses États membres et aux experts et aux fonctionnaires de l'UPU. Cette décision a été approuvée par le Parlement en 1955. Depuis l'application par les autorités suisses du principe de l'égalité de traitement entre organisations internationales, le statut de l'UPU est aujourd'hui réputé identique à celui des autres organisations ayant leur siège en Suisse. »⁸⁹

Cette pratique s'est maintenue à l'égard des autres organisations internationales et leurs fonctionnaires, comme le disent les mêmes auteurs, et elle est même allée au-delà de ce qu'exigeaient les accords de siège eux-mêmes⁹⁰.

K. Comportements adoptés respectivement par la Thaïlande et le Cambodge dans le cadre de l'affaire du Temple de Préah Vihear⁹¹

157. Après avoir examiné les actes ou déclarations concrets qui contiennent des actes unilatéraux, comme on le verra plus loin, on se penche dans ce dernier point de la deuxième section sur les comportements adoptés respectivement par la Thaïlande et le Cambodge, entre 1908 et 1909 et entre 1908 et 1958, tels qu'ils ont été examinés par la Cour internationale de Justice dans le cadre de l'affaire du Temple de Préah Vihear.

158. Il ne s'agit donc pas d'un acte unilatéral au sens strict du mot, mais de comportements étatiques, ayant produit des effets juridiques déterminés, selon la Cour.

159. La doctrine internationale a étudié les comportements en long et en large. Il s'agit en l'espèce de comportements qui sont en rapport avec le silence, l'acceptation, l'acquiescement, l'*estoppel*, bref de comportements unilatéraux de l'État qui produisent incontestablement des effets juridiques similaires à ceux produits par l'acte considéré comme une expression de volonté formulée avec l'intention de produire des effets juridiques.

160. La Cour a examiné le cas de l'*estoppel*, comme cela ressort du passage de sa décision qu'on lira ci-après, même si elle n'en a, à aucun moment, fait état expressément⁹² :

« La Cour exposera maintenant les conclusions qu'elle tire des faits qui viennent d'être rappelés.

⁸⁹ Ibid., p. 2, par. 9; le paragraphe 10 dit la même chose pour l'OMS.

⁹⁰ Plusieurs paragraphes du rapport évoquent la question, par exemple par. 15, 19, 86, 88 à 92, 99, 100, 116 et 117.

⁹¹ Sur la base de la contribution de M. I. Brownlie.

⁹² Voir, entre autres, R. Jennings, *The Acquisition of Territory*, Oxford, 1963, p. 47 à 49; Cot, J. P., *AFDI* (1962), p. 244; E. Pecourt Garcia, « El principio de estoppel y la sentencia del Tribunal internacional de Justicia en el caso del Templo de Preah Vihear », 16 *REDI* (1963), p. 153 à 166.

Même s'il existait un doute sur l'acceptation par le Siam en 1908 de la carte, et par conséquent de la frontière qui y est indiquée, la Cour, tenant compte des événements ultérieurs, considérerait que la Thaïlande, en raison de sa conduite, ne saurait aujourd'hui affirmer qu'elle n'a pas accepté la carte. Pendant cinquante ans, cet État a joui des avantages que la Convention de 1904 lui assurait, quand ce ne serait que l'avantage d'une frontière stable. La France et, par l'intermédiaire de celle-ci, le Cambodge se sont fiés à son acceptation de la carte. La Thaïlande ne peut aujourd'hui, tout en continuant à invoquer les bénéfices du règlement et à en jouir, contester qu'elle ait jamais été partie consentante au règlement⁹³. »

161. On notera que, selon le raisonnement de la Cour, les éléments de l'*estoppel* et de l'acquiescement se confondent, comme le souligne le juge Fitzmaurice dans son opinion dissidente :

« Le principe de la forclusion est, dans le domaine du droit international, l'équivalent le plus proche de la règle de *common law* de l'*estoppel*, bien qu'il ne soit peut-être pas appliqué dans des conditions aussi restrictives, et il est certainement appliqué comme règle de fond et non pas simplement comme une règle concernant l'administration des preuves et la procédure. En théorie, ce principe est tout à fait distinct de la notion de l'acquiescement. Mais l'acquiescement peut opérer comme forclusion ou *estoppel* dans certains cas, par exemple là où le silence, dans une occasion où il y a devoir ou nécessité de parler ou d'agir, implique accord ou renonciation à des droits, et peut être considéré [...] »

162. De même, on considérera comme étant la seconde base sur laquelle s'appuie la décision le comportement suivant de la Thaïlande, lequel, conjointement avec celui du Cambodge, constitue « effectivement » un accord concernant la frontière. La Cour considère à cet égard :

« [...] qu'en 1908-1909, la Thaïlande a bien accepté la carte de l'annexe I comme représentant le résultat des travaux de délimitation et a ainsi reconnu la ligne tracée sur cette carte comme étant la frontière dont l'effet est de situer Préah Vihéar dans le territoire du Cambodge. La Cour estime d'autre part que, considérée dans son ensemble, la conduite ultérieure de la Thaïlande a confirmé et corroboré son acceptation initiale et que les actes accomplis par la Thaïlande sur les lieux n'ont pas suffi à l'annuler. Les deux Parties ont par leur conduite reconnu la ligne et, par là même, elles sont effectivement convenues de la considérer comme étant la frontière⁹⁴. »

163. On peut déduire du paragraphe précédent qu'un aspect fondamental de la décision tient à la prise en considération du silence, interprété comme étant un acquiescement⁹⁵.

164. La Cour considère également comme des actes positifs l'adoption par la Thaïlande de la carte en 1908 :

⁹³ C.I.J. Recueil 1962, p. 33; BYIL, vol. 60 (1989), p. 32.

⁹⁴ C.I.J. Recueil 1962, p. 32 et 33.

⁹⁵ Voir Cahier, P., « Le comportement des États comme source de droits et d'obligations », *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968, p. 248 et 249, et I. Sinclair, « Estoppel and Acquiescence », *Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, 1995, p. 110.

« On a soutenu au nom de la Thaïlande que cette communication des cartes par les autorités françaises a été, pour ainsi dire, unilatérale, que la Thaïlande n'a pas été invitée à en accuser formellement réception et qu'elle ne l'a pas fait. En réalité, ainsi qu'on le verra ci-après, un accusé de réception très net ressort incontestablement de la conduite de la Thaïlande; mais, même s'il n'en avait pas été ainsi, il est clair que les circonstances étaient de nature à appeler dans un délai raisonnable une réaction de la part des autorités siamoises, au cas où celles-ci auraient voulu contester la carte ou auraient eu de graves questions à soulever à son égard. Or, elles n'ont réagi ni à l'époque ni pendant de nombreuses années et l'on doit, de ce fait, conclure à leur acquiescement. *Qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset.* »

165. Par ailleurs, la décision de la Cour trouve à s'appuyer sur l'accord (fondé sur le comportement) qui modifie le tracé des frontières de 1904. La Cour s'est exprimée dans les termes ci-après :

« Il est enfin un autre aspect de l'affaire que la Cour croit devoir traiter. La Cour considère que l'acceptation par les Parties de la carte de l'annexe I a incorporé cette carte dans le règlement conventionnel, dont elle est devenue partie intégrante. On ne peut pas dire que ce fait implique qu'il y ait eu une déviation par rapport aux dispositions de la Convention de 1904, et même une violation de ces dispositions, dans tous les cas où la frontière de la carte s'écarte de la ligne de partage des eaux, parce que, de l'avis de la Cour, la carte (qu'elle soit ou non exacte à tous égards par rapport à la véritable ligne de partage des eaux) a été acceptée par les Parties en 1998 et par la suite comme constituant le résultat de l'interprétation que les deux gouvernements donnaient de la délimitation prescrite par la convention elle-même. En d'autres termes, les parties ont adopté à l'époque une interprétation du règlement conventionnel suivant laquelle, en cas de divergence avec la ligne de partage des eaux, la frontière tracée sur la carte l'emportait sur les dispositions pertinentes de la convention. Mais, même si la Cour devait aujourd'hui traiter la question du seul point de vue de l'interprétation ordinaire des traités, elle considérerait que l'interprétation à donner serait la même, et ce pour les raisons suivantes⁹⁶ ».

166. On notera également un autre aspect souligné par la Cour, selon laquelle, « dans ce contexte, les notions d'*estoppel* ou d'acquiescement se confondent avec la règle générale du recours à la pratique ultérieure des parties en tant que moyen d'interprétation d'un traité⁹⁷ ».

167. À cet égard, la Cour a relevé ce qui suit :

« [...] La Thaïlande affirme que, depuis 1908 et en tout cas jusqu'au levé effectué par elle en 1934-1935, elle a cru que la frontière de la carte coïncidait avec la ligne de partage des eaux et que, par conséquent, si elle a accepté la frontière de la carte, elle ne l'a fait que dans cette croyance. Il est évident qu'un tel argument est tout à fait incompatible avec celui que la Thaïlande avance tout aussi énergiquement et d'après lequel les actes qu'elle a accomplis dans l'exercice concret de la souveraineté prouvent sa croyance à sa propre

⁹⁶ C.I.J. Recueil 1962, p. 33 et 34.

⁹⁷ Voir à cet égard Cot, J.-P., *AFDI*, p. 235 à 240, 1962, et Thirlway, H., « The Law and Procedure of the International Court of Justice », 60 *BYIL* (1989), p. 47 à 49.

souveraineté sur la zone du temple car, si la Thaïlande s'est réellement méprise quant à la frontière de l'annexe I – si elle a véritablement cru que cette frontière suivait exactement la ligne de partage des eaux –, elle doit avoir cru, sur la base de la carte et de son acceptation de celle-ci, que la zone du temple était légitimement située en territoire cambodgien. Si elle a eu cette croyance – croyance qui résulte implicitement de tout argument d'après lequel la Thaïlande n'a accepté la carte de l'annexe I que parce qu'elle la croyait exacte –, les actes qu'elle a accomplis sur les lieux doivent être considérés comme des violations délibérées d'une souveraineté que, sur la base des éléments indiqués plus haut, elle doit être présumée avoir cru appartenir au Cambodge. Il faut en conclure que la Thaïlande ne peut alléguer qu'elle a accepté la frontière de l'annexe I par méprise, car cela est absolument incompatible avec le motif qu'elle invoque pour les actes qu'elle a accomplis sur les lieux, à savoir qu'elle croyait posséder elle-même la souveraineté sur cette zone⁹⁸. »

III. Conclusions que l'on peut tirer des exemples analysés

168. Les déclarations, actes et comportements examinés ci-dessus, qui, cela va sans dire, ne sont qu'un échantillon restreint de la pratique des États, ont été analysés en détail selon la grille définie par la Commission elle-même à sa session de 2004, et autorisent certaines conclusions qui nous permettront peut-être de dégager les principes fondamentaux qui sous-tendent cette pratique. Comme on le verra, quelques-uns parmi ces principes ont un fondement dans les projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial dans ses rapports précédents, et même dans quelques règles définies par le Groupe de travail au cours de ses sessions. Certaines idées déduites de l'analyse portent sur la formulation de l'acte, plus particulièrement sur la définition, la capacité de l'État et la capacité de l'organe auteur de la déclaration.

169. Il faut observer tout d'abord que les exemples d'actes unilatéraux cités revêtent des formes très diverses : notes officielles, déclarations publiques, proclamations présidentielles, discours politiques, et même comportements significatifs d'acceptation ou d'acquiescement; il en sera traité séparément à la fin de la présente partie.

170. La première conclusion à tirer est que la forme n'est pas une considération vraiment décisive quand il s'agit de déterminer si l'on est en présence d'un acte juridique unilatéral au sens où l'entend la Commission, c'est-à-dire un acte qui peut produire des effets juridiques par lui-même sans qu'il ait à être accepté ni que soit nécessaire quelque autre réaction de son destinataire, ce que la Cour internationale de Justice a établi dans les affaires des *Essais nucléaires* dans un arrêt déjà commenté dans les rapports précédents. Il n'empêche que l'on peut considérer que les formes mêmes de l'acte dont il s'agit sont pertinentes pour la détermination de l'intention de l'auteur. Une déclaration orale qui s'inscrit dans un contexte non officiel peut être moins claire de ce point de vue que la même déclaration prononcée devant un organe international, ou qu'une note diplomatique, élaborées dans des formes évidemment plus officielles et donc plus claires puisque leur destinataire peut avoir directement accès à leur contenu. La forme de l'acte peut avoir une

⁹⁸ C.I.J. Recueil 1962, p. 33.

incidence dans la mesure où une déclaration peut être considérée comme produisant des effets juridiques.

171. En deuxième lieu, nous pouvons constater que nous sommes en présence d'actes qui ont des États pour auteurs : la Colombie, Cuba, l'Égypte, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, la Jordanie, la Norvège et la Suisse. Quant à leurs destinataires, ils présentent une diversité comparable : il s'agit d'autres États, de la communauté internationale, d'une entité qui n'est pas encore constituée en État (*in status nascendi*) ou encore une institution internationale.

172. On en conclura que, comme dans le domaine du droit des traités, l'État est doté de la capacité internationale – qui lui est inhérente – de s'engager par des actes unilatéraux ou de créer ainsi des relations juridiques dans la sphère internationale. La règle relative à la « capacité de l'État » de conclure des traités, consacrée à l'article 6 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, pourrait donc être entièrement transposée dans le régime juridique auquel pourrait être soumis l'acte unilatéral.

173. Les actes examinés ici avaient pour destinataires d'autres États, sauf les déclarations relatives aux essais nucléaires, les garanties négatives de sécurité, la Déclaration Truman et la renonciation à la Cisjordanie, qui s'adressaient à la communauté internationale. On pourrait dire également que les déclarations relatives aux garanties négatives ont été formulées *erga omnes*, et, de surcroît, dans le cadre d'institutions internationales et dans le contexte du Traité sur la non-prolifération.

174. On peut constater d'autre part que l'acte de l'État peut s'adresser non seulement à d'autres États mais aussi à des entités qui n'en sont pas, tel l'acte de la Jordanie et même les déclarations de la Confédération helvétique, encore qu'il s'agisse dans les deux cas de sujets de droit international.

175. Dans leur majorité, les actes examinés ont une origine unique mais, pour certains, il s'agit d'actes non pas uniques mais composés, c'est-à-dire que les premiers sont constitués par la déclaration formulée par une personne compétente en principe pour ce faire, alors que les autres se manifestent dans plusieurs déclarations qui, liées l'une à l'autre, expriment leur contenu global. Cette circonstance devient très importante quand il s'agit d'interpréter l'acte unilatéral, son contenu ou les éléments subjectifs liés à la volonté de s'engager de l'État qui en est l'auteur.

176. Dans certains cas, donc, la déclaration constitue un acte unique, par exemple la déclaration Ihlen, la note colombienne, la Déclaration de l'Égypte, la Proclamation Truman ou les notes de protestation de la Fédération de Russie. Dans d'autres, l'acte est constitué par plusieurs déclarations, par exemple celles des autorités françaises à propos des essais nucléaires. Enfin, dans une certaine mesure – encore que, comme on l'a vu, leur contenu n'ait pas été identique – les déclarations des divers fonctionnaires suisses représentent un acte unilatéral unique.

177. Dans quelques exemples étudiés, on est en présence de notes diplomatiques, comme celles de la Colombie ou de la Fédération de Russie; de déclarations, comme celles des autorités françaises et des puissances nucléaires; d'une proclamation présidentielle; d'un discours public, comme celui du Roi de Jordanie; et même de déclarations prononcées devant des organes internationaux ou d'un communiqué officiel, comme celui du Département fédéral suisse.

178. Les actes et déclarations examinés plus haut ont été formulés au nom de l'État par des autorités ou des personnes variées. Dans le cas de la note colombienne et de la déclaration de la Norvège du 22 juillet 1991, il s'agissait des ministres des relations extérieures; dans celui de la déclaration Truman, du chef de l'État; dans celui de la déclaration jordanienne, du souverain (chef de l'État); dans celui de la déclaration égyptienne, de l'Exécutif; dans celui des protestations russes, du Ministère des relations extérieures de la Fédération.

179. Dans le cas de la clause de l'organisation la plus favorisée, l'acte a été formulé par une autorité locale du canton de Genève pour être confirmé ensuite par le Gouvernement fédéral. Cela pourrait nous conduire à envisager l'éventualité, déjà évoquée dans les rapports précédents, où d'autres personnes seraient autorisées à formuler un acte et à engager l'État au nom duquel elles agissent, si leur capacité à cet égard peut se déduire de la pratique. Dans le cas des déclarations suisses, le représentant de l'État à des négociations a formulé l'acte initial qui a été confirmé ensuite par le Département fédéral, ce qui ne donne pas l'absolue certitude que ce représentant avait la capacité nécessaire, mais la corrobore ou la confirme.

180. Cette question de l'identité des personnes compétentes présente une grande similitude avec le régime de Vienne relatif aux traités. C'est pourquoi les considérations qui précèdent sur la capacité du chef de l'État, du chef du gouvernement et du ministre des relations extérieures sont pertinentes du point de vue de la définition des personnes habilitées en premier lieu à agir dans la sphère internationale et à engager l'État en formulant un acte unilatéral.

181. Cela ne devrait pas pour autant conduire à appliquer nécessairement *mutadis mutandis* la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Les actes unilatéraux revêtent des formes particulières et cette raison fait que les règles applicables à leur formulation devraient être plus souples, même si les règles d'interprétation devraient être plus rigoureuses. Outre les personnes habilitées en droit international à agir au nom de l'État qu'elles représentent dans la sphère internationale et à l'y engager comme le prévoit la Convention de Vienne de 1969, il peut y avoir d'autres personnes aptes à agir de même si le destinataire considère qu'elles sont en effet autorisées à le faire. Cela correspond à la problématique fondamentale qui justifie l'examen du sujet : la sûreté des relations juridiques et la confiance mutuelle dans les relations internationales.

182. Dans tous les cas examinés ici, nous sommes en présence de déclarations qui s'inscrivent d'une certaine façon dans des négociations concrètes sur un sujet précis, à l'exception de la proclamation Truman. Cela se vérifie pour les déclarations de la France, celles des puissances nucléaires et celle du Roi de Jordanie, pour la note colombienne de 1952, pour les notes de protestation de la Fédération de Russie et pour les actes des fonctionnaires suisses relatifs à la clause de l'organisation la plus favorisée.

183. Certains de ces actes sont à l'évidence unilatéraux, telles les protestations russes ou les déclarations françaises sur les essais nucléaires, alors que d'autres pourraient être qualifiés différemment, par exemple la note du Gouvernement colombien du 22 novembre 1952 ou la déclaration orale du Ministère des relations extérieures de Norvège du 22 juillet 1919, qui relèvent plutôt par divers aspects du domaine conventionnel.

184. L'acte de la Colombie peut être considéré de différentes manières. En premier lieu, il peut s'inscrire dans une relation bilatérale et n'être à ce titre que la constatation des résultats de négociations conduites entre deux pays. On se reportera en effet à la réponse du Venezuela : « Mon gouvernement exprime son accord complet avec les termes de la note de Votre Excellence. »

185. Mais cette note peut aussi constituer un acte unilatéral authentique produisant des effets dès le moment où il est formulé et porté à la connaissance du Venezuela. Autrement dit, comme l'a affirmé la Cour dans les affaires des *Essais nucléaires*, il produirait des effets sans qu'il soit nécessaire que le Gouvernement vénézuélien y réponde. L'acte et ses effets juridiques prennent naissance dès le moment où le Venezuela en est informé, indépendamment de la réaction qu'il peut avoir. Ce point a fait l'objet d'avis différent, comme on a pu le voir au cours de la procédure ouverte devant le Conseil d'État, y compris l'opinion même du Gouvernement colombien.

186. Pour ce qui est de la déclaration Ihlen, la Cour permanente elle-même y a vu un acte unilatéral, mais certains publicistes pensent différemment qu'il s'agit d'une partie d'un accord entre deux pays.

187. La proclamation Truman et les déclarations des autorités françaises à propos de la suspension des essais nucléaires pourraient être considérées comme des actes unilatéraux *stricto sensu* puisqu'il a été admis qu'elles produisaient des effets juridiques sans que les destinataires aient à y répondre.

188. D'autre part, certaines déclarations unilatérales ne peuvent être considérées comme strictement juridiques à titre général. Tel est le cas par exemple des déclarations relatives aux garanties négatives de sécurité des puissances nucléaires. Il s'agit de déclarations unilatérales du point de vue formel mais qui, de l'avis général, s'inscriraient plutôt dans la sphère politique. Cette opinion s'appuie sur le fait que les destinataires et les auteurs eux-mêmes n'ont pas unanimement jugé qu'il s'agissait de déclarations ayant juridiquement force obligatoire. On rappellera à cet égard que la Conférence du désarmement est saisie depuis un certain temps d'un projet d'accord en cette matière, ce qui pourrait signifier que les déclarations ne sont pas considérées comme étant de nature juridique mais plutôt, comme on l'a dit, comme des déclarations d'intention, c'est-à-dire de nature politique.

189. Une question importante se pose à propos de la validité de l'acte, de sa nullité pour non-constitutionnalité et de sa confirmation éventuelle par un acte ultérieur. La capacité et la compétence de l'organe auteur, qui sont deux questions étroitement liées mais évidemment distinctes, sont deux autres aspects du sujet des plus difficiles à traiter.

190. En ce qui concerne la note colombienne du 22 novembre 1952, le problème de la validité de l'acte peut se poser puisque les questions touchant les limites du territoire sont soumises à l'approbation du Parlement. Bien que le fonctionnaire en cause ait été indubitablement habilité à agir, un problème particulier relatif à une question de frontière et, donc, à l'intégrité territoriale, peut exiger l'approbation du Parlement, ce qui renvoie au problème de la compétence de l'organe qui formule l'acte juridique unilatéral.

191. Pour ce qui est de la déclaration publique du Roi de Jordanie, on est en présence d'un acte qui n'est pas autorisé par l'ordre juridique interne. Dans ce cas

particulier, on pourrait conclure que cet acte a été confirmé par des actes ultérieurs du Gouvernement jordanien, écartant ainsi l'hypothèse de son éventuelle nullité.

192. Dans les deux cas que l'on vient de citer, il semble qu'il y ait eu confirmation tacite de l'acte, dans le premier par l'attitude du Gouvernement et, dans le deuxième, par la promulgation de certains textes législatifs.

193. L'examen auquel nous avons procédé porte exclusivement sur des actes formulés par des États, c'est-à-dire qu'il exclut ceux des institutions internationales et ceux que pourraient formuler d'autres sujets de droit international. Cela dit, nous avons quand même retenu un acte formulé par un État qui s'adressait à une organisation internationale, ce qui montre qu'il est possible qu'un État entretienne des liens juridiques avec des sujets non étatiques par voie unilatérale.

194. Cet examen soulève également l'intéressante question de la détermination du moment où prennent naissance les effets juridiques. L'idée de base est que l'acte unilatéral est susceptible de produire des effets dès le moment où il est formulé sans qu'il soit nécessaire, comme on l'a déjà indiqué, qu'il soit accepté ou qu'il provoque une réaction exprimant qu'il l'est. Dans les cas retenus ici, il semble facile de déterminer le moment à partir duquel un acte produit des effets juridiques.

195. Ainsi, la note colombienne du 22 novembre 1952 semble produire ses effets au moment où elle est formulée, encore que l'on puisse considérer qu'elle ne les produit de facto qu'à partir du moment où son destinataire, en l'occurrence l'Ambassadeur du Venezuela, la reçoit, ou encore à partir du moment où le destinataire en accuse réception. Cela se vérifie dans une grande mesure qu'on la considère comme un acte unilatéral *stricto sensu* ou comme un acte s'inscrivant dans une relation conventionnelle.

196. Pour ce qui est des protestations russes, si on les considérait comme des actes unilatéraux, elles produiraient leurs effets immédiatement puisqu'il s'agit de protestations, autrement dit dès le moment où elles sont formulées et portées à la connaissance de leur destinataire. La Fédération de Russie serait obligée de protester, c'est-à-dire de ne pas garder le silence, devant les décisions du Turkménistan et de l'Azerbaïdjan. Si elle gardait le silence, son attitude pourrait être invoquée comme un acquiescement aux prétentions de ces deux pays.

197. Il est important de souligner que, malgré les intentions apparentes de l'auteur de ne pas en produire, des effets juridiques peuvent parfois prendre naissance si les circonstances qui entourent l'acte permettent au destinataire de conclure de bonne foi que cet acte lie l'État auteur, comme cela a été fait dans le cas des décisions relatives aux essais nucléaires.

198. Pour ce qui est de la modification ou révocation éventuelle des actes examinés ici, on constate que le contenu de ces actes a été d'une manière générale maintenu, à l'exception des déclarations des diverses autorités suisses où l'on pourrait percevoir un changement, sans que cela affecte leur nature d'acte unilatéral unique.

199. En ce qui concerne la promesse que contenaient les déclarations françaises, il faut rappeler que la Cour internationale de Justice a considéré que la France devait conserver, sur la base des déclarations mêmes, un comportement conforme à ce qu'elles exprimaient. Ainsi, ces déclarations auraient donné naissance à des obligations claires mises à la charge de la France.

200. Les actes de la Jordanie et de la Colombie ont eux aussi des conséquences juridiques importantes et claires qui découlent de la renonciation et de la reconnaissance, institutions largement reconnues et étudiées en doctrine internationale.

201. Quant aux déclarations des États dotés de l'arme nucléaire, nous serions en présence de garanties qui pourraient aussi avoir un effet juridique si l'on pouvait conclure qu'elles sont elles-mêmes de nature juridique et qu'elles engagent donc juridiquement les pays qui en sont les auteurs. Cette façon de voir a été soutenue par divers États devant la Cour, mais la position prise par les États auteurs eux-mêmes et le caractère inconditionnel de cette position ne permettent pas de conclure au caractère absolument obligatoire des déclarations.

202. Seuls les comportements du Cambodge et de la Thaïlande dans l'affaire du *Temple de Préah Vihéar*, la déclaration Ihlen et les déclarations de la France relatives aux essais nucléaires ont été analysés par un tribunal international. La proclamation Truman a été évoquée à titre de référence au cours d'une affaire dont la Cour était saisie, celle du *Plateau continental de la mer du Nord*.

203. Nous présenterons enfin quelques observations à propos des comportements de la Thaïlande et du Cambodge que la Cour internationale de Justice a pris en considération dans l'affaire du *Temple de Préah Vihéar*. Précisons à ce propos que le comportement d'un État qui ne constitue pas un acte unilatéral *stricto sensu* aux yeux de la Commission peut tout de même produire des effets juridiques pertinents, comme l'a jugé la cour en l'espèce.

204. L'affaire du *Temple de Préah Vihéar* montre qu'il y a une relation très étroite entre les divers comportements d'un État : l'*estoppel*, le silence et l'acquiescement, et qu'il peut y avoir de la même manière une relation entre les effets des comportements des parties à un traité. En l'espèce, le silence et l'acquiescement étaient le fondement des relations entre les deux parties.

205. Plus précisément, ce qui est pertinent dans une affaire comme celle-là, ce n'est pas la formulation d'un acte unilatéral mais le silence, le passage du temps, qui peuvent amener à considérer que l'état des choses est accepté tel quel. L'absence de protestation devant une situation et un comportement admettant de façon répétée un tel état de choses sont bien ce qui produit ou peut finir par produire des effets juridiques.

206. La préoccupation qui inspirait les membres du Groupe de travail en 2003 lorsqu'ils ont inscrit dans leurs conclusions la nécessité pour le Rapporteur spécial de prévoir les comportements dans l'analyse à laquelle il procéderait à l'avenir était la nécessité de rendre bien claire aux yeux des États l'idée que même l'absence d'acte (notamment quand il y a lieu de contester) peut engendrer des effets juridiques. Il ne s'agit pas d'assimiler un tel comportement – actif ou passif – à un acte unilatéral *stricto sensu* mais simplement de faire ressortir les conséquences qu'il peut avoir.

207. Le présent rapport peut servir de base à nos futurs travaux sur le sujet, malgré la complexité de celui-ci. La Commission pourrait envisager, comme cela a été dit à la Sixième Commission, d'adopter une définition de l'acte unilatéral à laquelle serait associée une clause « sans préjudice de » qui viserait les comportements unilatéraux des États qui, même s'ils sont importants et peuvent produire des effets

juridiques analogues à ceux des actes unilatéraux, ne sont pas de même nature que ceux-ci.

208. Après les débats de cette année, la Commission voudra peut-être examiner certains des projets d'articles déjà renvoyés au Comité de rédaction, notamment ceux qui portent sur les questions traitées dans les paragraphes qui précèdent et qui découlent de l'analyse de la pratique des États.
