



Assemblée générale

Distr. générale
22 avril 2004
Français
Original: anglais/espagnol/français

Commission du droit international

Cinquante-sixième session

Genève, 3 mai-4 juin et 5 juillet-6 août 2004

Septième rapport sur les actes unilatéraux de l'État

Víctor Rodríguez Cedeño, Rapporteur spécial

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Abréviations.....		2
I. Introduction.....	1-12	4
II. Actes et déclarations susceptibles de constituer la pratique des États.....	13-79	7
A. Actes générateurs d'obligations à la charge de l'État.....	13-39	7
B. La reconnaissance.....	40-79	22
Annexe		
Principales sources consultées.....		86



Abréviations

<i>Actividades...</i>	Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española
<i>Afr.Y.I.L.</i>	African Yearbook of International Law
<i>A.D.</i>	Annual Digest and Reports of Public International Law Cases
<i>Anuario...</i>	Anuario de la Comisión de Derecho Internacional
<i>A.C.D.I.</i>	Annuaire canadien de droit international
<i>A.D.I.</i>	Anuario de Derecho Internacional
<i>A.F.D.I.</i>	Annuaire français de droit international
<i>A.S.D.I.</i>	Annuaire suisse de droit international
<i>A.J.I.L.</i>	American Journal of International Law
<i>B.C.E.</i>	Bulletin des Communautés européennes
<i>B.O.D.G.</i>	Boletín Oficial de las Cortes Generales
<i>B.O.E.</i>	Boletín Oficial del Estado
<i>B.Y.B.I.L.</i>	British Yearbook of International Law
<i>C.A.H.D.I.</i>	Committee of Legal Advisers on Public International Law
<i>Canadian Y.B.I.L.</i>	Canadian Yearbook of International Law
<i>C.I.J. Recueil</i>	Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice
<i>D.S.C.</i>	Diario de Sesiones del Congreso
<i>D.S.S.</i>	Diario de Sesiones del Senado
<i>E.J.I.L./J.E.D.I.</i>	European Journal of International Law/Journal européen de droit international
<i>For.Aff.</i>	Foreign Affairs
<i>G. de M.</i>	Gaceta de Madrid
<i>G.Y.B.I.L.</i>	German Yearbook of International Law
<i>H.I.L.J.</i>	Harvard International Law Journal
<i>Harvard L.R.</i>	Harvard Law Review
<i>I.C.L.Q.</i>	International and Comparative Law Quarterly
<i>I.C.D. Reports</i>	Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice
<i>I.L.M.</i>	International Legal Materials
<i>I.L.R.</i>	International Law Reports
<i>J.A.I.L.</i>	Japanese Annual of International Law
<i>Keesing's</i>	Keesing's Record of World Events

<i>N.I.L.R.</i>	Netherlands International Law Review
<i>N.Y.B.I.L.</i>	Netherlands Yearbook of International Law
<i>OID</i>	Oficina de Información Diplomática
<i>Pol.Ext.</i>	Política Exterior
<i>Publ.C.P.J.I.</i>	Publications de la Cour permanente de justice internationale (arrêts, ordonnances et avis consultatifs)
<i>R.S.A.</i>	Recueil des sentences arbitrales (voir aussi sous <i>R.I.A.A.</i>)
<i>R.I.A.A.</i>	Reports of International Arbitral Awards
<i>R.E.D.I.</i>	Revista Española de Derecho Internacional
<i>R.P.E.</i>	Revista de Política Exterior
<i>R.G.D.I.P.</i>	Revue générale de droit international public
<i>R.H.D.I.</i>	Revue hellénique de droit international
<i>S.A.Y.I.L.</i>	South African Yearbook of International Law
<i>Spanish Y.B.I.L.</i>	Spanish Yearbook of International Law

I. Introduction

1. Le Groupe de travail sur le sujet des actes unilatéraux créé par la Commission du droit international à sa cinquante-cinquième session a recommandé (recommandation 4) ce qui suit :

« 4. Le rapport que le Rapporteur spécial présentera à la Commission lors de sa prochaine session devrait constituer exclusivement une présentation aussi complète que possible de la pratique des États en la matière. Celui-ci devrait inclure aussi bien des informations ayant pour origine l'auteur de l'acte ou du comportement que les réactions des autres États ou des autres acteurs concernés¹. »

2. La question de la définition de l'acte unilatéral demeurant controversée en son sein, pour avancer dans ses travaux, la Commission, suivant en cela la recommandation du Groupe de travail, a adopté la définition ci-après; pour avoir uniquement valeur fonctionnelle, cette définition devra servir de base à celle qui, à terme, sera retenue de l'acte unilatéral objet de l'œuvre de codification et de développement progressif entreprise par la CDI :

« Recommandation 1

1. Aux fins de la présente étude, un acte unilatéral d'un État est une déclaration exprimant une volonté ou un consentement et par laquelle cet État vise à créer des obligations ou d'autres effets juridiques en vertu du droit international² ».

3. Selon l'approche habituelle suivie par la Commission, pour dégager une définition de l'acte unilatéral étudié par la Commission et des règles propres à régir le fonctionnement de cette catégorie d'actes juridiques, on interrogera dûment la pratique des États. C'est là l'avis que le sixième rapport du Rapporteur spécial a inspiré à différents membres de la Commission en 2003 :

« L'analyse de la pratique des États y était limitée. Elle devrait porter sur la pratique des États dans le cas de chaque acte unilatéral, s'agissant de ses effets juridiques, des conditions de sa validité et d'autres questions comme la révocabilité et la cessation : il était nécessaire d'examiner la pratique des États pour déterminer si elle reflétait uniquement des éléments spécifiques ou si elle pouvait servir de base à l'élaboration de principes plus généraux dans le domaine des actes unilatéraux³.

On a estimé qu'il était possible, à partir de la pratique des États, de recenser les actes unilatéraux qui créaient des obligations internationales et de mettre au point un certain nombre de règles applicables⁴ ».

4. Certains représentants à la Sixième Commission de l'Assemblée générale en 2003 ont été du même avis, estimant qu'en l'absence d'analyse systématique de la pratique actuelle des États en la matière, il serait difficile, sinon prématuré, d'aller

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 10* (A/58/10), par. 308.

² Ibid., par. 306.

³ Ibid., par. 277.

⁴ Ibid., par. 282.

de l'avant avant d'avoir reçu des réponses d'un plus grand nombre d'États⁵, qu'à ce stade, il faudrait recueillir plus d'informations sur la pratique des États dans ce domaine⁶, qu'il serait utile de se renseigner sur la pratique des États⁷ et que le Rapporteur spécial devrait présenter un exposé aussi complet que possible sur la pratique des États en matière d'actes unilatéraux⁸.

5. Le Groupe de travail constitué en 2003 a tracé quelques orientations qui ont inspiré notre présent rapport :

« Recommandation 5

5. Le matériau rassemblé sur une base empirique devrait inclure aussi bien les éléments permettant de dégager les règles applicables aux actes unilatéraux *stricto sensu*, en vue d'aboutir à la rédaction d'un projet d'articles assortis de commentaires que celles qui pourraient s'appliquer aux comportements étatiques produisant des effets similaires.

Recommandation 6

6. Un classement ordonné de cette pratique devrait, dans la mesure du possible, permettre de répondre aux questions suivantes :

- À quels motifs a répondu l'acte ou le comportement unilatéral de l'État?
- Quels sont les critères de validité de l'engagement exprès ou implicite de l'État, en particulier, mais non exclusivement, ceux relatifs à la compétence de l'organe qui est à l'origine de cet acte ou de ce comportement?
- Dans quelles circonstances et à quelles conditions l'engagement unilatéral peut-il être modifié ou retiré?

Recommandation 7

7. Le Rapporteur spécial ne présentera pas dans son prochain rapport les règles juridiques pouvant être déduites du matériau ainsi présenté. Elles feront l'objet de rapports ultérieurs en vue d'aboutir à des projets d'articles ou à des recommandations précis⁹ ».

6. Comme nous l'avons envisagé l'an passé, nous avons entrepris, avec le concours inestimable de l'Université de Malaga, dont les professeurs et étudiants trouveront ici l'expression de toute notre gratitude pour l'excellent travail accompli, d'étudier la pratique des États à partir de la riche bibliographie reproduite en annexe, qui comporte toute une série d'actes unilatéraux dont une partie sans doute utile aux fins de l'étude du sujet.

7. Faut-il souligner que l'appréciation faite de cette pratique est purement subjective car elle ne renseigne pas – et sans doute est-ce là l'une des caractéristiques de ces actes – sur la nature que les gouvernements prêtent à leurs

⁵ Déclaration d'Israël, A/C.6/58/SR.17.

⁶ Déclaration du Portugal, A/C.6/58/SR.19.

⁷ Déclaration du Chili, A/C.6/58/SR.19.

⁸ Déclaration de la France A/C.6/58/SR.19.

⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 10* (A/58/10), par. 308.

déclarations? Ainsi, les actes, déclarations et comportements envisagés sont d'ordre essentiellement factuel.

8. Nous tenterons, dans la section II, *infra*, d'organiser cette pratique en regroupant les actes relevant des différentes catégories d'actes matériels communément retenues par la doctrine internationale. Quoi que nous ayons dit précédemment, nous regrouperons ces actes dans les trois catégories qui, à notre sens, conviendraient le mieux aux fins d'une classification générale : a) actes générateurs d'obligations à la charge de l'État : promesse et reconnaissance; b) actes opérant renonciation à un droit : renonciation; et c) actes tendant à réaffirmer un droit ou une prétention juridique : protestation. Encore qu'elle revête incontestablement aussi un caractère unilatéral du point de vue de la forme, dans la mesure où les avis sont partagés quant à savoir si elle constitue un acte unilatéral au sens où l'entend la Commission, la notification est envisagée séparément. Même s'il s'agit là de catégories bien connues de la pratique, nous tenterons, dans chaque cas, une approximation de l'institution considérée.

9. Ainsi le présent rapport s'intéresse à cette pratique répertoriée et organisée, qui vient compléter les éléments d'information communiqués par les gouvernements dans leurs réponses aux questionnaires émanant de la Commission, d'où nous tenterons de dégager des conclusions de nature à permettre de dire s'il existe des principes ou règles d'origine coutumière régissant la matière.

10. Nous présenterons dans un premier temps les différents actes retenus, cet exposé très préliminaire ayant pour seul but de faciliter l'étude des déclarations et actes unilatéraux des États pouvant être regardés comme unilatéraux au sens où l'entend la Commission. Il est malaisé – nous l'avons dit – de qualifier un acte et d'en dégager les conséquences juridiques. Il ressort de la doctrine et de la pratique qu'une déclaration valant acte unilatéral peut constituer une pluralité d'actes selon la dénomination que lui attribue la doctrine. Toutefois, pour systématiser notre analyse, nous sommes amenés à les envisager par catégorie d'actes reconnus et acceptés par la plupart des auteurs.

11. Nous envisagerons, toujours dans la section II, sous la même forme schématique assortie de commentaires de doctrine, certains comportements des États qui, sans constituer des actes juridiques *stricto sensu*, peuvent produire des effets juridiques similaires et ce, en nous guidant sur les recommandations du Groupe de travail.

12. Nous proposerons dans la section II des observations sur les caractéristiques des actes en question, de nature à permettre de dégager des conclusions sur les traits communs de ces actes et l'existence éventuelle de règles coutumières ou leur formation. Il s'agit ici de déterminer le cadre de l'acte, sa forme usuelle, son auteur, sa confirmation ou non, soit par déclarations ultérieures, soit par comportements; la réaction, s'il y a lieu, du destinataire ou des destinataires; le comportement ultérieur de l'État vis-à-vis de l'exécution ou du respect de son acte ou de sa déclaration; et la réaction du destinataire ou des destinataires en cas d'exécution ou d'inobservation de la part de l'État auteur. De même, nous envisagerons toute réaction ou tout comportement que l'acte inspirerait à des États tiers qui n'auraient pas participé à sa formulation et n'en seraient pas davantage les destinataires, sauf le cas de déclarations *erga omnes*.

II. Actes et déclarations susceptibles de constituer la pratique des États

A. Actes générateurs d'obligations à la charge de l'État

1. La promesse

a) La notion de promesse en droit international

13. Que la promesse soit regardée comme l'acte unilatéral par excellence, ce n'est pas dire que l'on en ait toujours eu la même conception; des auteurs comme Grotius¹⁰ ou Pufendorf¹¹ rattachaient le caractère contraignant de la promesse au fait qu'elle devait être acceptée par le sujet auquel elle était faite, s'établissant ainsi un lien quasi conventionnel. Plus récemment encore, même si, selon certains auteurs comme Suy¹², il est des promesses unilatérales, les internationalistes qui ont dispensé des cours à l'Académie de droit international de La Haye à la même époque¹³ hésitaient encore à reconnaître le caractère contraignant de la promesse qui n'aurait pas pour corrélation son acceptation ou ne découlerait pas d'un rapport conventionnel. En outre, dans sa sentence sur le différend qui opposait l'Allemagne à l'Angleterre en 1889, au sujet de l'Île de Lamu, l'arbitre, tout en admettant l'existence d'une promesse unilatérale de la part des sultans, refusait cependant d'accorder à cette promesse une valeur obligatoire, étant donné que « pour transformer cette intention en une promesse unilatérale valant convention, l'accord des volontés aurait dû se manifester par la promesse expresse de l'une des parties, jointe à l'acceptation de l'autre, et que cet accord de volontés aurait dû porter sur les éléments essentiels qui constituent l'objet de la convention¹⁴ ».

14. Dans son opinion dissidente en l'affaire des *Essais nucléaires*, le juge F. De Castro a fait valoir que « toute promesse (la *pollicitatio* exceptée) peut être révoquée jusqu'au moment où elle est acceptée en bonne et due forme par le sujet auquel elle est faite (*ante acceptationem, quippe jure nondum translatum, revocari posse sine injustitia*)¹⁵. Même si la Cour a clairement pris le contre-pied de cette

¹⁰ Selon cet auteur « *ut autem promissio jus transferat, acceptatio hic non minus quam in dominii translatione requeritur* », voir *De jure belli ac pacis*, II, ch. XI, p. 214.

¹¹ S. Pufendorf, *Elementa jurisprudentiae universalis*, I, Def. XII, par. 10.

¹² E. Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public* (Paris, 1962), p. 110, selon qui le fait que la promesse existe en droit international est un fait qui peut être considéré comme certain, et ce, même s'il est difficile de la rencontrer, car comme il le dit à la page 111 : « Les promesses purement unilatérales existent en droit international bien qu'elles soient très rares. Cette rareté s'explique facilement étant donné qu'aucun État ne se prête de bon gré à faire des concessions spontanées et gratuites. La détection de ces promesses purement unilatérales exige un effort de recherche minutieux afin de déterminer si, derrière la façade de l'unilatéralité formelle d'une déclaration de volonté, ne se cache pas une bilatéralité de fond. »

¹³ Par exemple, les cours de P. Reuter, « Principes de droit international public », 103 *Recueil des Cours* (1961), p. 532, et R. Quadri, « Cours général de droit international public », 113 *Recueil des Cours* (1964), p. 363 et 364.

¹⁴ Sentence arbitrale du Baron Lambermont en date du 17 août 1889, dans le différend de l'Île de Lamu; le paragraphe en question est repris dans E. Suy, op. cit., p. 128, ainsi que dans V. Coussirat-Coustère et P. M. Eisemann, *Répertoire de la jurisprudence arbitrale internationale*, T. I, 1794-1918 (Dordrecht, Boston, Londres, 1989), p. 47.

¹⁵ *C.I.J. Recueil 1974*, par. 3. D'une certaine manière il ressort, semble-t-il, de ce raisonnement que la promesse est constituée – et, ne peut donc plus être révoquée – dès lors qu'elle a été acceptée.

thèse dans son arrêt en déclarant « qu'un engagement de cette nature, exprimé publiquement et dans l'intention de se lier, même hors du cadre de négociations internationales, a un effet obligatoire. Dans ces conditions, aucune contrepartie n'est nécessaire pour que la déclaration prenne effet, non plus qu'une acceptation ultérieure, ni même une réplique ou une réaction d'autres États, car cela serait incompatible avec la nature strictement unilatérale de l'acte juridique par lequel l'État s'est prononcé¹⁶ ».

15. La promesse peut en principe revêtir deux formes : l'une positive (la promesse de faire) et l'autre négative (la promesse de ne pas faire); selon Sicault, bien qu'une analyse superficielle des faits soit parfois susceptible de faire confondre l'engagement de ne pas faire et la renonciation, il est essentiel de distinguer ces deux types d'acte, l'un (l'engagement) étant un mode de création d'une obligation et l'autre (la renonciation), un mode d'extinction d'une obligation¹⁷.

16. On a pu rapprocher la promesse des « accords unilatéraux » ou « contrats » bien connus de certaines juridictions. On rappellera en ce sens l'opinion exprimée par le juge P. Jessup dans son opinion individuelle en l'affaire du *Sud-Ouest africain* (exceptions préliminaires) le 21 décembre 1962 : « Il est généralement reconnu aussi qu'il peut exister des accords unilatéraux, c'est-à-dire des accords découlant d'actes unilatéraux aux termes desquels une seule partie s'engage et peut fort bien être la seule liée. Certains systèmes juridiques internes reconnaissent des contrats unilatéraux de même caractère. Aux États-Unis, par exemple, "Dans le cas d'un contrat unilatéral, une seule partie s'engage; et l'effet juridique en est que cette partie est la seule qui soit tenue par une obligation juridique exécutoire". L'autre partie au contrat est celle envers laquelle l'engagement a été pris et cette partie est la seule en faveur de laquelle le contrat crée un droit juridique exécutoire ». L'assentiment du bénéficiaire n'est pas toujours nécessaire¹⁸ ». En réalité, nous sommes ici en présence d'une seconde forme de promesse qui n'est cependant nullement subordonnée à acceptation ou à autre condition similaire pour qu'il y ait acte unilatéral à proprement parler¹⁹.

17. La doctrine s'est également posé la question de savoir si, étant fondés sur la bonne foi et faisant naître tous les deux une expectative, la promesse et le principe de forclusion ou *estoppe* seraient assimilables l'une à l'autre. Selon Jacqué, la distinction entre ces deux institutions réside dans le mode de création de l'obligation. Ainsi, si la promesse est un acte juridique, l'expression de la volonté de l'auteur étant la source de l'obligation, l'*estoppel* tire son effet non pas tant de la volonté que de la représentation que le tiers de bonne foi s'est faite de cette volonté de l'auteur. Toujours selon Jacqué, « c'est pour cette raison que, dans le cadre de l'*estoppel*, le comportement du destinataire est fondamental. Lui seul permettra de montrer que l'État s'est fié à la représentation. S'agissant de la promesse au

¹⁶ Affaire des *Essais nucléaires*, C.I.J. Recueil 1974, p. 43.

¹⁷ J. D. Sicault, « Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public », 83 *R.G.D.I.P.* (1979), p. 639.

¹⁸ C.I.J. Recueil 1962, p. 402 et 403.

¹⁹ Nous avons souligné à ce propos que l'on distinguera en outre la promesse purement unilatérale de celle faite par un État pour répondre à la demande d'un autre État; de celle qui a pour but d'obtenir son acceptation par un autre État; ou encore de celle faite sous condition de réciprocité (voir A/CN.4/486, par. 167).

contraire, le comportement du destinataire n'ajoute rien à la force obligatoire de la déclaration unilatérale²⁰ ».

b) La pratique internationale

18. Voici un exemple de promesse intéressant, encore que le destinataire en ait été une organisation internationale, l'Organisation des Nations Unies : lors de négociations visant à convenir du statut juridique à accorder aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies par l'État suisse, M. Perréard, Conseiller d'État du canton de Genève et membre de la délégation suisse, 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 », ces autres institutions internationales étant l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Un communiqué officiel rendu public par le chef du Département politique fédéral à la suite d'un entretien avec Trygve Lie, Secrétaire général de l'ONU, disait que : « Les 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 le territoire suisse. » Cette déclaration sera réitérée par le Conseil fédéral suisse dans son Message à l'Assemblée fédérale du 28 juillet 1955, conférant à l'ONU ladite « clause de l'organisation la plus favorisée ». La question ressurgira lorsque, l'Administration fiscale du canton de Genève ayant tenté d'imposer la pension alimentaire versée à une fonctionnaire de l'ONU, l'Office des Nations Unies à Genève lui opposera ces déclarations, véritables actes unilatéraux posés par l'État suisse²¹.

19. Un exemple de promesse qui produirait plus clairement des effets juridiques (la plus formelle et expresse faite jusqu'alors, selon Degan) nous est offert par la déclaration du 26 juillet 1956 par laquelle l'Égypte s'est engagée à respecter certains droits et obligations et à garantir la liberté de passage par le canal de Suez dès la fin octobre ou le début novembre 1956²². C'était là un type d'engagement très nouveau souscrit par écrit et en outre déposé et enregistré auprès du Secrétariat de l'ONU. Toujours selon Degan, « l'Égypte était assurément poussée par un intérêt politique fort à souscrire ces obligations internationales étendues et très précises par la voie d'une déclaration unilatérale formelle écrite. Elle évitait ainsi une conférence internationale sur le canal de Suez qui, vu les circonstances politiques du moment, aurait vraisemblablement échoué. Par cette déclaration, l'Égypte a calmé et

²⁰ J. P. Jacqué, « À propos de la promesse unilatérale », *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international : unité et diversité* (Paris, 1981), p. 339.

²¹ C'est ce qui ressort de la note émanant de la Direction du droit international du Département politique fédéral suisse en date du 2 avril 1979, constatant le caractère contraignant de la déclaration du 5 août 1946. En vertu de cette déclaration faite par le chef du Département politique, l'ONU a été mise au bénéfice de la « clause de l'organisation la plus favorisée ». D'autres organisations comme l'OMS et l'OIT bénéficiaient dans le domaine fiscal d'un régime plus favorable en vertu des accords de siège de 1921/1926. Il suit de là que l'ONU a le droit d'exiger que ses fonctionnaires bénéficient des mêmes avantages fiscaux que ceux accordés aux fonctionnaires de l'OIT et de l'OMS. Voir 39 *Annuaire suisse de droit international* (1983), p. 182 à 186.

²² V. D. Degan, *Sources of International Law* (La Haye, Boston, Londres, 1997), p. 300.

normalisé la situation au sujet du canal de Suez tout en parvenant à en assurer l'exploitation rentable à son profit²³ ».

20. Toutefois, cette déclaration provoquait de nombreuses réactions; nombre d'entre elles ont même revêtu un caractère assez rigide, qui s'expliquait pas les rancœurs politiques suscitées par la question. C'est ainsi que le Conseil de sécurité de l'ONU a jugé la déclaration égyptienne irrecevable, considérant qu'un acte unilatéral ne pouvait modifier les dispositions d'un accord international²⁴.

21. On connaît également de longue date le phénomène des aides ou octrois de crédits entre États résultant de promesses unilatérales. Il en est ainsi souvent entre États voisins, en s'agissant de certaines relations très fluides²⁵.

22. Voici quelques exemples de promesse tirés de la jurisprudence par Barberis²⁶ : la déclaration faite par le représentant de la Pologne devant la Cour permanente de justice internationale (CPJI) dans l'affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*²⁷; les assurances données par l'Allemagne entre 1935 et 1939 de respecter l'intégrité territoriale de l'Autriche, de la Belgique, des Pays-Bas et de la Tchécoslovaquie²⁸; l'on n'oubliera pas bien entendu les prises de position bien connues des autorités françaises au sujet des essais nucléaires dans le Pacifique.

23. Considérons maintenant quelques exemples de promesse tirés de la pratique internationale récente (du moins depuis les années 80). Ces promesses intéressent des matières fort diverses dont les suivantes : promesses liées à l'intention de faire face à une crise humanitaire²⁹ ou à des situations tragiques qui suscitent un élan de

²³ Ibid., p. 301.

²⁴ C'est là l'opinion exprimée par le Conseil de sécurité à sa 776^e séance, tenue le 26 avril 1957, à laquelle le représentant de la France a déclaré que « Le régime du canal de Suez, tel qu'il avait été édifié depuis la concession accordée à la Compagnie universelle, avait été confirmé par la Convention de 1888. C'était un régime résultant d'accords internationaux. Il ne pouvait être modifié que par un nouvel accord international, et non par une déclaration unilatérale, fût-elle enregistrée à l'Organisation des Nations Unies » (A. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, t. I (Paris, 1965), p. 346.

²⁵ Lors de la présidence provisoire de Lastiri en Argentine, le 4 août 1973, le Ministre Gelbard a annoncé l'octroi à Cuba d'un crédit de 200 millions de dollars (« Premiers pas vers la concrétisation d'une politique extérieure indépendante. L'Argentine a accordé à Cuba un crédit de 200 millions de dollars et est sur le point de devenir membre du Groupe andin », *La Opinión*, 7 août 1973, p. 1; par F. Ramírez, *La Opinión*, 9 août 1973, p. 12).

²⁶ J. A. Barberis, « Les actes juridiques unilatéraux comme source du droit international public », dans *Homenaje a D. Manuel Díez de Velasco* (Madrid, 1993), p. 108.

²⁷ Dans son arrêt, la Cour permanente de justice internationale déclare que « le représentant, devant la Cour, de la partie défenderesse, en dehors des déclarations mentionnées ci-dessus, relatives à l'intention de son gouvernement de ne pas exproprier des parties déterminées de biens-fonds ayant fait l'objet d'une notification, a fait d'autres déclarations analogues, dont il sera question plus loin; la Cour ne saurait mettre en doute le caractère obligatoire de toutes ces déclarations » (*C.P.J.I., Série A, n° 7*, p. 13).

²⁸ *Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international* (Nuremberg, 1947), vol. I, p. 92 et 93.

²⁹ Par exemple, la création annoncée par le Ministre thaïlandais des affaires étrangères d'un sanctuaire à la frontière thaïlondo-cambodgienne (4 avril 1980) où les Cambodgiens fuyant les combats, la famine et le régime provietnamien de Phnom Penh trouveraient sécurité, alimentation et assistance médicale sans qu'il leur faille entrer en territoire thaïlandais (84 *R.G.D.I.P.* (1980), p. 1081). L'Australie retiendra la même solution, les autorités de ce pays ayant annoncé le 8 décembre 1989 qu'elles n'expulseraient pas les Chinois entrés illégalement

solidarité³⁰; promesses tendant à régler certaines questions financières en suspens³¹ ou liées à l'octroi de permis pour l'utilisation de certains espaces³²; promesses liées à l'adoption de moratoires unilatéraux en cas d'inexécution de certaines activités³³,

dans le pays après la répression des manifestations en Chine en juin précédent (94 *R.G.D.I.P.* (1990), p. 481). Se pose ici la question de savoir vis-à-vis de quel sujet l'obligation est souscrite puisque, dans les faits, il en irait de même s'agissant de particuliers qui auraient quitté la République populaire de Chine, mais non d'États tiers. À l'opposé, on pourrait évoquer ici l'Accord donné par le Conseil des ministres espagnol du 13 novembre 1998 en faveur d'une aide initiale d'un montant de 18 milliards 192 millions de pesetas à la suite des dommages causés par l'ouragan Mitch. Le chef du Gouvernement espagnol a en outre décrété un moratoire de trois ans sur le remboursement de la dette des quatre pays sinistrés (51 *R.E.D.I.* (1999), p. 497). Le 13 mars 2001, le Service d'information diplomatique a fait part de la décision prise par l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI) d'augmenter sa contribution au Programme alimentaire mondial (PAM) au titre de l'aide au Mozambique à la suite d'informations faisant état des dégâts causés par les inondations dans ce pays. Concrètement, le Gouvernement versera, par l'intermédiaire de l'AECI, 300 000 dollars de plus (52,5 millions de pesetas) au PAM au titre des frais de transport d'hélicoptères de secours au Mozambique (53 *R.E.D.I.* (2001), p. 628). À la suite de pluies torrentielles en Albanie, le 30 septembre 2002, le Japon a apporté une assistance : « Le Gouvernement japonais a décidé de fournir une aide d'urgence (20 tentes, 4 065 couvertures, 10 purificateurs d'eau, 12 groupes électrogènes et 12 rouleaux de fil électrique, d'une valeur d'environ 14 millions de yen) à la République d'Albanie ravagée par les récentes inondations » (<<http://www.mofa.go.jp>>). Plus récemment, le Gouvernement irlandais a rendu public, par l'intermédiaire de son ambassade à Washington, un communiqué de son Secrétaire d'État en date du 23 mars 2003 dont la teneur suit : « J'ai annoncé aujourd'hui que le Gouvernement a alloué 5 millions d'euros à l'assistance humanitaire destinée à atténuer les souffrances des civils iraquiens innocents. Ces fonds seront ventilés entre les ONG et les organismes internationaux partenaires qui ont les moyens de répondre efficacement à la crise actuelle » (<<http://www.foreignaffairs.gov.ie>>, press section).

³⁰ Voir le communiqué diffusé par le Ministère cubain des relations extérieures le 11 septembre 2001 : « En ces moments difficiles, notre peuple exprime sa solidarité au peuple des États-Unis et se tient prêt à coopérer, dans la limite de ses modestes moyens, avec les organismes de santé ou toute autre entité à vocation médicale ou humanitaire de ce pays pour porter secours, prodiguer des soins aux victimes des événements de ce matin et pourvoir à leur réhabilitation » (<http://www.cubaminrex.cu/Declaraciones/2001/DC_110901.htm>).

Il ressort de la déclaration qui suit que Cuba prête son concours à la lutte contre certaines maladies : « Le Gouvernement cubain tiendra parole et enverra début juin en Uruguay les 800 000 doses restantes du don de 1 200 000 doses de vaccin contre la méningite déjà promises » (<http://www.cubaminrex.cu/Declaraciones/2002/DC_025002.htm>).

³¹ Lors de la visite du Premier Ministre français à Tunis, le Gouvernement tunisien a officiellement annoncé le 26 octobre 1980 sa détermination de procéder « dès à présent et dans des délais relativement courts » au déblocage des avoirs français retenus depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1956. Ces mesures sont entrées en vigueur le 1er janvier 1981 (85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 396).

³² Par exemple, la promesse faite aux États-Unis en 1982 par le Gouvernement néo-zélandais de ne pas interdire l'accès dans ses ports des bâtiments de guerre américains à propulsion nucléaire (87 *R.D.G.I.P.* (1983), p. 405).

³³ Encore que certaines de ces « promesses » soient parfois assorties d'une conditionnalité propre qui fait douter de leur force obligatoire réelle, voire si l'on est en présence d'une véritable promesse ou d'une renonciation. Ainsi les milieux officiels japonais ont-ils annoncé le 1^{er} août 1984 que le Japon serait disposé à mettre un terme à la chasse commerciale à la baleine dans l'Antarctique à condition qu'il soit autorisé à continuer cette chasse dans la même région à des fins de recherche scientifique (89 *R.G.D.I.P.* (1985), p. 165). Le Gouvernement japonais a officiellement annoncé le 15 mars 1987 qu'il renonçait à poursuivre désormais la chasse commerciale à la baleine, mettant ainsi fin à quatre siècles d'activité (91 *R.G.D.I.P.* (1987), p. 962). Citant un communiqué du Ministère japonais des affaires étrangères, l'Ambassadeur du Japon en Australie annoncera expressément le 17 juillet 1990 que le Japon suspendait la pêche

au retrait de territoires occupés militairement³⁴ ou utilisés comme zones stratégiques³⁵; à l'annulation de la dette extérieure³⁶ ou à l'octroi d'aide

au filet dérivant dans le Pacifique dès la saison 1990-1991, avec un an d'avance sur la date fixée par les résolutions de l'ONU (95 *R.G.D.I.P.* (1991), p. 155). Sont aussi assez fréquentes les déclarations de renonciation à des essais nucléaires (comme celles faites par le Premier Ministre indien le 21 mars 2000 (*Annuaire français de droit international (AFDI)* (2000), p. 848). Tout aussi intéressantes sont les déclarations faisant état de la coopération et des progrès réalisés en vue du règlement d'un conflit entre deux États, dont celui opposant l'Inde au Pakistan à propos du Cachemire : début novembre 2003 la presse internationale s'est faite l'écho d'une série de déclarations faites par l'une et l'autre parties, dont une (par l'Inde) offrant et une autre (par le Pakistan) acceptant une série de mesures de rapprochement. (<<http://meaindia.nic.in/sshome.htm>>).

- ³⁴ On peut aussi citer comme exemple l'annonce faite le 18 juin 1985 par le Premier Ministre israélien de l'évacuation du Sud-Liban occupé depuis le 18 mars 1978 (89 *R.G.D.I.P.* (1985), p. 1038). Le 5 mars 2000, le Gouvernement israélien a annoncé que les troupes stationnées dans le Sud-Liban se retireraient en juillet au plus tard, qu'un accord de paix intervienne ou non avec la Syrie (*AFDI* (2000), p. 853). De même, le Vice-Ministre soviétique des affaires étrangères, dans une lettre adressée au Secrétaire général de l'ONU et rendue publique le 15 décembre 1989, a envisagé le retrait unilatéral de toutes les troupes soviétiques stationnées à l'étranger, sans fixer aucun délai pour ces retraits. Sans doute étions-nous, dans ce dernier cas, en présence d'une promesse quelque peu diffuse (94 *R.G.D.I.P.* (1990), p. 517).
- ³⁵ À la suite de questions diverses sur ce sujet, le Ministre des affaires étrangères britannique rendra public le texte suivant, qui contient une promesse de cession des Îles Chagos à Maurice dès que ces îles cesseront d'être requises à des fins de de défense : « Friend and Foreign Secretary has made clear both in a letter to the Mauritian Foreign Minister and during a meeting in January this year, that the UK will continue to maintain sovereignty over the Chagos Islands, but that when they are no longer needed for defence purposes, we will be willing to cede them to Mauritius subject to the requirements of international law » (« le Ministre des affaires étrangères a précisé, dans une lettre au Ministre mauricien des affaires étrangères et lors d'un entretien en janvier de cette année, que le Royaume-Uni conserverait sa souveraineté sur les Îles Chagos, mais qu'il serait disposé à les céder à Maurice sous réserve des prescriptions du droit international dès que celles-ci cesseront d'être requises à des fins de défense ») (71 *B.Y.B.I.L.* (2001), p. 633).
- ³⁶ Par exemple, à l'occasion de sa visite en Amérique centrale, le Président Chirac a annoncé que la France annulait la dette bilatérale due au titre de l'aide au développement par le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et El Salvador (au total 739 millions de francs), pays les plus touchés par le cyclone Mitch, et s'est engagé à négocier la réduction de la dette commerciale au cours de la prochaine réunion du Club de Paris. (103 *R.G.D.I.P.* (1999), p. 195). Autre exemple, à la suite de la crise qui a secoué l'Asie du Sud-Est au milieu de l'année 1997, le Président des États-Unis a fait, le 2 octobre 1998, une proposition en vertu de laquelle la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement accorderaient aux États victimes de mouvements de capitaux de nouvelles garanties et des crédits d'urgence. Il proposera en outre que le Fonds monétaire international accorde une ligne de crédit aux États qui, sans être véritablement en situation de crise, étaient en proie à des difficultés économiques. Cette proposition a été appuyée par les autres puissances industrielles. Le 22 octobre 1998, les États-Unis ont adopté une loi en vertu de laquelle ils allouaient 17,9 milliards de dollars de fonds additionnels au cofinancement du Fonds monétaire international (93 *A.J.I.L.* (1999), p. 191).
Le 4 avril 2000, le chef du Gouvernement espagnol a déclaré ce qui suit : « Je tiens à préciser également que j'ai annoncé l'annulation de 200 millions de dollars de dette officielle due par les principaux pays de l'Afrique subsaharienne au titre de l'aide au développement des pays de cette région. Ainsi, nous annulons la dette de 200 millions de dollars contractée par les pays subsahariens auprès de notre pays » (*Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española* (2000), p. 102).
De plus en plus, les offres d'aide économique sont subordonnées à la réalisation de conditions déterminées. On pourrait dire que loin d'un acte unilatéral, nous nous trouverions ici en présence d'un refus d'accorder une aide plutôt que d'une simple promesse. Il n'est pas facile de

économique³⁷; à la suppression de droits de douane³⁸, mesure liée à la précédente; à la contribution à diverses actions internationales, qui ne revêtaient pas un caractère obligatoire en soi³⁹; ou à la collaboration à l'élimination de tel ou tel type d'armes.

trancher, la question étant de savoir s'il faudrait accorder plus de foi à la promesse ou à la condition prescrite; la nécessaire corrélation entre ces deux hypothèses empêche de parler d'acte unilatéral *stricto sensu*. En effet, vu la fermeté de ces termes, la condition implique certaines prestations de la part de l'État auquel la promesse est faite. C'est discutable, encore que l'on retiendra que les actes de cette nature assortis de conditions sont de plus en plus fréquents. On soulignera toutefois que les États ne sont pas toujours aussi cohérents qu'on le souhaiterait s'agissant des conditions de respect des droits de l'homme qu'ils mettent à l'octroi d'aide économique à des tiers; on pourrait citer le cas de l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à la Chine par les États-Unis : lors d'une conférence de presse qu'il a donnée à Washington le 26 mai 1994, le Président américain a annoncé la décision que les États-Unis renouvelleraient à la Chine le statut de la nation la plus favorisée, tout en convenant avec le Secrétaire d'État que la Chine n'avait pas fait « dans l'ensemble de progrès significatifs dans tous les domaines visés dans le décret présidentiel relatif aux droits de l'homme et qu'il persistait en Chine de graves violations des droits de l'homme ». De l'avis du Président, le renouvellement de la clause de la nation la plus favorisée offrait « le meilleur moyen de jeter les bases d'un progrès durable à long terme dans le domaine des droits de l'homme et de la promotion des intérêts des États-Unis d'Amérique en Chine » (88 *A.J.I.L.* (1994), p. 745). Plus claire est, semble-t-il, la position du Gouvernement espagnol exposée par le Ministère des affaires étrangères au sujet de la fourniture au Paraguay d'une aide destinée à lui permettre de stabiliser et de faire évoluer la situation politique dans le pays : « Le Gouvernement espagnol, dans toutes les démarches faites en vue de normaliser ses relations avec le Paraguay après la chute de la dictature, a clairement signifié son intention d'aider les gouvernements en transition à rétablir la démocratie, à réaliser le plein respect des droits de l'homme et à concourir à la réalisation d'un développement durable, à la distribution équitable de la richesse et à la justice sociale réelle ... Bien entendu, le Gouvernement espagnol suit et continuera de suivre avec le plus grand intérêt la situation des droits de l'homme des minorités ethniques et, d'une manière générale, des droits de l'homme au Paraguay. Mais, outre suivre cette évolution, le Gouvernement espagnol est disposé à aider le Gouvernement paraguayen à asseoir le respect intégral des droits de l'homme. À cette fin, il vient de signer le plan de coopération et d'accorder le crédit en question. Il faudrait donc se donner le temps et ménager ainsi une marge de manœuvre au Gouvernement paraguayen. » (*B.O.C.G.*, V. Leg., Congreso, Serie D, núm. 173, p. 279) (47 *R.E.D.I.* (1995), p. 170).

³⁷ Voir à ce propos le décret royal 1/2002 du 19 janvier (paru au *Journal officiel* du 20 janvier 2001) portant caution de la République d'Argentine et extension de la compétence d'approbation d'opérations dévolue au Conseil des ministres chargé du fonds d'aide au développement, visant à aider l'Argentine à faire face à sa crise économique : ce décret porte en préambule que « le présent décret-loi royal institue un mécanisme permettant d'acheminer l'aide financière de l'Espagne à l'Argentine en étroite coopération avec le Fonds monétaire international, cette aide étant soumise aux mêmes conditions de progrès et de réforme économique que celles posées par cette institution ».

Autre exemple, le communiqué du Ministre japonais des relations extérieures du 31 octobre 2002 évoque l'aide que le Japon envisage de fournir à la Palestine pour aider celle-ci à opérer des réformes d'ordre législatif et autres. On citera également l'aide accordée par le Japon pour la reconstruction de l'Afghanistan : « Le Japon a décidé d'accorder une nouvelle enveloppe d'aide d'un montant total d'environ 136 millions de dollars (environ 16,7 milliards de yen) par l'intermédiaire de la Grand Aid Cooperation et d'autres formes d'assistance pour aider l'Administration transitoire afghane dirigée par le Président Hamid Karzaï et promouvoir la paix et la reconstruction du pays. Le Japon a annoncé à la Conférence internationale consacrée à l'aide à la reconstruction de l'Afghanistan (Conférence de Tokyo) qu'il fournirait jusqu'à 500 millions de dollars étalés sur une période de deux ans et demi, dont 250 millions de dollars pendant la première année. Cette enveloppe porte à environ 282 millions de dollars le montant de l'aide japonaise au relèvement et à la reconstruction, ce pays versant ainsi la contribution

24. Certains cas peuvent être qualifiés de douteux; nous pensons par exemple à l'offre de médiation entre des parties à un conflit⁴⁰; si l'offre n'est pas acceptée,

qu'il a annoncée pour la première année. Si l'on considère l'aide humanitaire, au relèvement et à la reconstruction, le montant total de l'assistance fournie depuis les attentats terroristes de septembre 2001 s'élève à environ 375 millions de dollars. » (<<http://www.mofa.go.jp>>). Dans le cadre de la reconstruction de l'Iraq, le Gouvernement australien a annoncé, dans un communiqué du 28 octobre 2003, l'octroi de 110 millions de dollars au titre de l'aide au peuple iraquien (<<http://www.ausai.gov.au>>).

³⁸ Le Premier Ministre australien a annoncé que son pays supprimerait tous les droits de douane et contingents douaniers qu'il imposait aux importations de produits des 50 pays les plus pauvres de la planète en ces termes : « Il me plaît d'annoncer que l'Australie garantira l'accès en franchise de douane et contingents à au moins 49 pays en développement, de même qu'au Timor oriental ». Le dirigeant australien a fait cette déclaration à la veille du dixième Sommet du Forum de coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC), qui devait se tenir à la station balnéaire Los Cabos (nord-est du Mexique) (voir <<http://www.argentina.embassy.gov.du/>>, núm. 160, du 28 octobre 2002, Negocios, Hello Diplomatic).

³⁹ Un exemple tiré de la pratique espagnole servirait à illustrer cette idée : la participation de l'Espagne avec une frégate et deux corvettes au déploiement de forces navales effectué par divers États occidentaux dans la région du golfe Persique et de la mer Rouge pendant la seconde quinzaine d'août 1990 en vertu de résolutions du Conseil de sécurité, à la suite de l'invasion du Koweït par l'Iraq. Le Ministre des affaires étrangères déclarait le 28 août que la décision était « premièrement, la conséquence des mesures dictées par des résolutions successives des Nations Unies où était lancé un appel exprès et s'inscrivait dans le cadre de la coopération européenne ... Deuxièmement, que le Gouvernement espagnol n'était nullement tenu juridiquement ou politiquement d'adopter cette décision de par sa qualité de membre de l'OTAN, de la Communauté européenne ou de l'Union de l'Europe occidentale. Toute conjecture serait pure démagogie. Il est des pays membres de chacune de ces organisations comme le Portugal, l'Islande ou l'Irlande qui ne l'ont pas fait. Autrement dit, il s'agit là d'une décision prise par l'Espagne seule aux fins de la protection non seulement d'intérêts généraux mais également de ses intérêts propres en exécution des résolutions de l'ONU (*D.C.S.*, Comisiones, IV Leg., núm. 126, p. 3722) (43 *R.E.D.I.* (1991), p. 135).

⁴⁰ Par exemple, l'offre de médiation de la République fédérale d'Allemagne entre le Gouvernement d'El Salvador et les rebelles du Front démocratique révolutionnaire en vue de mettre fin à la guerre civile en février 1981 (85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 592).

On retiendra que souvent les prises de position publiques renseignent sur la volonté de négocier en présence d'après conflits territoriaux, par exemple, la prise de position espagnole sur la question de Gibraltar parallèlement à la poursuite des négociations sur la question comme le Ministre des affaires étrangères l'a déclaré devant l'Assemblée générale des Nations Unies : « Je tiens à dire une fois de plus que mon gouvernement est fermement décidé à poursuivre les négociations avec le Royaume-Uni, dans un esprit constructif et sur les bases définies par la Déclaration du 27 novembre 1984 » (OID) (46 *R.E.D.I.* (1994), p. 159).

Le ton de ces prises de position ne varie presque jamais comme il ressort des propos ci-après tenus par le Ministre des affaires étrangères sur la situation en Guinée équatoriale devant la Commission des affaires étrangères du Congrès le 1^{er} juin 1994 : « Comme vous le savez, le Gouvernement espagnol – je ne m'y arrêterai pas parce que vous en connaissez bien la genèse – s'était engagé devant l'opinion publique équato-guinéenne, espagnole et internationale à prêter son concours à une démocratisation authentique. Dans un communiqué rendu public au lendemain des élections, il dégageait des conclusions souscrites par l'opposition démocratique espagnole dans sa majorité, sur l'absence de légitimité démocratique, ce qui ne serait logiquement pas sans conséquences sur notre politique vis-à-vis de la Guinée équatoriale dans l'avenir. Nous précisons par la même occasion que nous avons considéré que le processus de transition vers la démocratie n'allait pas prendre fin avec ces élections, si bien que nous continuerons de favoriser par tous les moyens à notre disposition la reprise du dialogue entre le Gouvernement et les forces politiques de sorte que la transition vers la démocratie authentique puisse aller de l'avant. » (*B.O.C.G.*, V Leg., Congreso, Comisiones, núm. 225, p. 6818) (46 *R.E.D.I.*, (1994) p. 656).

l'acte initial ne produit pas d'effets, encore qu'il s'agisse là d'une promesse authentique⁴¹.

25. Autre exemple de promesse, l'État qui s'engagerait à ne pas appliquer une loi interne de nature à entraîner des critiques ou des effets négatifs dans un pays tiers serait lié par sa déclaration à cet effet⁴²; il est même des cas où l'État promet d'atténuer les effets de quelque activité nocive, sans pour autant s'obliger conventionnellement⁴³ de ce fait. Il est également des déclarations qui, pour avoir

Autre exemple récent, le Ministre britannique des affaires étrangères, répondant à une question posée au Parlement britannique au sujet de la frontière entre le Belize et le Guatemala, a fait savoir que le Royaume-Uni était disposé à aider à régler le conflit : « Je tiens à souligner que le Royaume-Uni n'a aucune responsabilité juridique vis-à-vis du différend frontalier qui, remontant à 1859, oppose le Guatemala au Belize. Toutefois, *nous sommes prêts à apporter aux deux parties notre aide diplomatique dans le sens d'un règlement pacifique. C'est là notre rôle et nous entendons continuer à œuvrer dans ce sens* (71 *B.Y.B.I.L.* (2000), p. 539) (non souligné dans l'original).

⁴¹ Autre exemple, le Gouvernement espagnol a évoqué la possibilité d'accorder l'asile au général panaméen M. A. Noriega. Le Gouvernement espagnol a fait état le 27 février 1988, à travers un communiqué de l'OID, de son souhait de voir les problèmes du Panama réglés dans le respect de la souveraineté de ce pays et sans ingérence extérieure. La Communauté européenne et les ministres des relations extérieures de différents pays latino-américains se sont prononcés dans le même sens. Dans cet ordre d'idées, le Gouvernement espagnol a fait savoir qu'il serait disposé, dans le cadre d'un règlement panaméen, à accueillir le général Noriega si celui-ci en faisait la demande, et à condition que cela contribue, dans le respect du pouvoir civil, à la consolidation de la démocratie et à la dignité du peuple panaméen. Il s'agissait de favoriser un cadre de règlement propre à offrir une solution négociée aux forces politiques panaméennes » (*B.O.C.G.*, Senado, III Leg., serie I, núm. 185, p. 7704) (41 *R.E.D.I.* (1989), p. 163).

⁴² Ainsi, la promesse en matière de pêche faite par le Canada à l'Espagne suite à la tension qui a surgi entre ces deux pays lors du conflit dit « du flétan noir ». En réponse à une question posée par le groupe parlementaire socialiste le 15 novembre 1999 au sujet de la nouvelle loi canadienne sur la pêche, le Gouvernement a informé le Congrès de cette promesse, ainsi qu'il ressort du chapitre VII de l'*Annuaire espagnol de droit international* (1999-2000), p. 107 : « La Commission a reçu de l'Ambassadeur du Canada à Bruxelles une lettre ... dans laquelle ce pays indiquait notamment qu'il n'appliquerait pas les lois extraterritoriales canadiennes aux navires espagnols ou portugais. Pour donner à cet engagement une forme juridiquement contraignante pour le Canada, l'Espagne a tenu à ce qu'il soit réitéré par voie de note verbale de l'Ambassade du Canada à Helsinki, capitale de l'État Membre exerçant alors la présidence de l'Union européenne, à la fin de juillet ... Le 30 septembre, les institutions compétentes de l'Union européenne (Conseil de la Commission) ont adressé une réponse valant accusé de réception sous la forme d'une note verbale pour signifier formellement leur accord avec les garanties offertes par le Canada, sans préjudice de la position juridique de l'Union européenne sur certains aspects extraterritoriaux non conformes à l'Accord de New York et au droit de la mer en vigueur, qui seraient réglés le moment venu avec les autorités canadiennes » (voir en espagnol *BOCG, CONGRESO D.*, VI Leg., n. 502, p. 34 et 35).

⁴³ Que l'on songe par exemple à cette promesse faite par les États-Unis touchant la réduction du niveau des émissions de gaz en lieu et place de l'acceptation du Protocole de Kyoto; en février 2002, le Président des États-Unis a annoncé la mise en œuvre, à titre volontaire, de mesures visant à pallier les effets du changement climatique par une déclaration dont la teneur suit : « Notre objectif dans l'immédiat est de ramener nos émissions de gaz à effet de serre à la taille de notre économie. Mon administration est décidée à réduire de 18 % au cours des 10 prochaines années l'intensité de notre économie en gaz à effet de serre, c'est-à-dire la quantité de gaz émise par unité d'activité économique. Nous nous serons alors engagés sur une voie qui nous conduira à ralentir la croissance de nos émissions de gaz à effet de serre et, pour autant que la science le justifie, à arrêter puis à inverser ce phénomène... Nous engagerons les entreprises américaines à réduire encore leurs émissions. Des accords passés avec le secteur des semi-conducteurs, les usines d'aluminium et d'autres industries ont d'ores et déjà sensiblement réduit les émissions de

en apparence valeur de promesse, ne démontrent pas, à en juger par leurs termes mêmes, que l'État qui en est l'auteur souscrit réellement une obligation⁴⁴.

26. En outre, il est des cas récents pouvant être qualifiés de promesse « de ne pas faire », de ne pas entraver la réalisation d'activités par un tiers, s'agissant, par exemple, d'un territoire contesté. Ainsi, on retiendra la déclaration par laquelle le Président du Venezuela s'est engagé « à n'entraver aucun projet devant être exécuté dans la région [il parlait de la région de l'Esequibo qui était l'objet d'une contestation avec le Guyana] et de nature à bénéficier aux habitants de cette région ». Cette déclaration unilatérale, qui s'inscrit dans le cadre de négociations entre le Venezuela et le Guyana, pourrait même affecter une relation conventionnelle préexistante : l'Accord de Genève du 17 février 1966 conclu entre le Venezuela et le Royaume-Uni, en consultation avec ce qui était alors la Guyane britannique⁴⁵.

27. Le Ministre vénézuélien des relations extérieures a réitéré devant la presse la déclaration du Président vénézuélien, encore qu'en des termes plus nuancés, précisant que « le Venezuela ne s'opposerait pas à l'exécution dans l'Esequibo de projets de nature à bénéficier à la population guyanaise, mais analyserait ceux qui seraient de nature à affecter nos intérêts », ajoutant que « conserver cette zone en l'état serait accepter qu'il s'agit là d'un "no man's land", tout en affirmant que « cette décision ne vaut pas renonciation à la prétention du Venezuela⁴⁶ ».

28. La déclaration du Président vénézuélien a été attaquée en inconstitutionnalité et nullité devant la Cour suprême du Venezuela le 25 février 2004. Il aurait été très intéressant aux fins de notre étude de voir la Cour suprême trancher la question, mais il n'en a rien été, la Cour ayant déclaré l'exception irrecevable, faute d'être

certaines des gaz à effet de serre les plus nocifs. Nous ferons fond sur ces acquis pour parvenir à de nouveaux accords et à des réductions plus importantes. Notre gouvernement entreprendra aussi de définir immédiatement des normes mondiales de mesure et d'enregistrement des réductions d'émissions de gaz. En outre, nous allouons des bons cessibles aux entreprises qui auront sensiblement réduit leurs émissions. Nous encouragerons la production d'énergie renouvelable, l'adoption de technologies propres pour l'exploitation du charbon, ainsi que l'énergie nucléaire, qui ne produit pas de gaz à effet de serre, et nous nous efforcerons d'améliorer sans risques la consommation d'essence de nos voitures et camions (96 *A.J.I.L.* (2002), p. 487).

⁴⁴ Par exemple, au cours d'une conférence de presse qu'il a donnée à Séoul, le Ministre équatorien des relations extérieures a déclaré que « le Gouvernement équatorien était tout à fait disposé à aider l'industrie coréenne à prendre pied sur le marché sud-américain et envisagerait d'aménager une zone franche industrielle en faveur des entreprises coréennes, qui pourraient y fabriquer des articles et les exporter vers des pays tiers » (Ministère des relations extérieures, Carta de noticias, 11/85, p. 6) (*Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas* (1985), p. 242).

⁴⁵ Plus précisément, conformément à son article V qui porte que « dans le but de favoriser la coopération et l'entente mutuelle dans toute la mesure possible, rien dans le présent accord ne sera interprété comme valant renonciation ou remise en cause de la part du Venezuela, du Royaume-Uni ou de la Guyane britannique de motifs quelconques de revendication de souveraineté territoriale sur les territoires du Venezuela ou de la Guyane britannique ou de droits quelconques qu'ils auraient précédemment fait valoir ou de revendications quelconques de telles souverainetés territoriales ou comme préjugant sa position vis-à-vis de sa reconnaissance ou de sa non-reconnaissance d'un droit à revendiquer ou d'un motif de revendication d'une telle souveraineté territoriale par l'un quelconque d'entre eux ».

⁴⁶ Quotidien *El Universal*, Caracas, 19 février 2004.

accompagnée « des pièces indispensables pour rechercher si l'action [était] recevable⁴⁷ ».

29. Être membre d'organisations internationales conduit parfois à faire des promesses ou à en subordonner l'exécution à telle ou telle décision de l'organisation en question tendant à coordonner l'action de ses membres⁴⁸. Il est des exemples récents de promesses – certes, assorties de conditions – touchant la levée de sanctions comme dans le cas de la Libye et de sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU⁴⁹. La suite des événements laisse présumer une évolution favorable de ce différend⁵⁰. Il est également parfois, en dehors du cadre des organisations internationales, des promesses tendant à lever des sanctions imposées à l'encontre de tel État⁵¹.

30. Toujours dans la vie des organisations internationales, il est des exemples récents de promesses d'aide aux fins de l'admission dans telle ou telle organisation⁵², ou dans l'un de ses organes⁵³, y compris en contrepartie d'une aide à l'admission dans l'Union européenne⁵⁴, entre autres exemples remarquables.

⁴⁷ La décision d'irrecevabilité, datée du 25 mars 2004, peut être consultée sur le site <<http://www.tsj.gov.ve>>.

⁴⁸ À l'annonce le 19 août 1991 par *Radio Moscou* de la destitution du Président Mikhail Gorbatchev, le Ministre espagnol des affaires étrangères a déclaré ce qui suit : « L'Espagne agira de concert avec les autres pays de la Communauté, s'agissant des crédits et aides communautaires octroyés à l'URSS (note OID, 1991, p. 75) (43 *R.E.D.I.* (1991), p. 415 et 416).

⁴⁹ Lors d'un débat parlementaire consacré aux relations entre le Royaume-Uni et la Libye, le Ministre britannique des affaires étrangères a déclaré ce qui suit : « Le Conseil de sécurité – je précise que c'est le Conseil de sécurité qui impose ces conditions et non tel ou tel pays – exige de la Libye qu'elle accepte la responsabilité à raison des agissements de ses responsables et verse les indemnités appropriées. La Libye doit également nous convaincre qu'elle a renoncé au terrorisme et révéler tout ce qu'elle sait du crime de Lockerbie... Nous discuterons avec la Libye du point de savoir comment il peut être satisfait à toutes ces conditions et je puis confirmer que dès que des arrangements satisfaisants auront été arrêtés, nous conviendrons de la levée des sanctions » (71 *B.Y.B.I.L.* (2001), p. 643 et 644).

⁵⁰ La reprise des relations officielles entre le Royaume-Uni et la Libye est intervenue le 7 août 2002 à la suite d'un entretien entre le Ministre britannique des affaires étrangères et le Président libyen. À l'issue de cet entretien, la Libye a déclaré ce qui suit, au sujet de l'indemnisation des victimes de l'attentat de Lockerbie : « Sur le principe, la question des compensations est sur la table et nous sommes prêts à en discuter » (106 *R.G.D.I.P.* (2002), p. 939). Sur ce même sujet, à la suite d'une visite du Ministre français des affaires étrangères à Tripoli, le dossier de l'indemnisation des victimes de l'attentat contre le DC 10 d'UTA a progressé de manière significative. La Libye s'est en effet déclarée prête à envisager une indemnisation des victimes françaises qui n'auraient pas été indemnisées et à des indemnités supplémentaires dès qu'elles seraient décidées par la justice française. À ce jour, la Libye a transféré à la France, 210 millions de dollars destinés à indemniser les ayants droit des 170 victimes de l'attentat. Ce transfert équivalait à la reconnaissance de la responsabilité de ressortissants libyens dans cet attentat (107 *R.G.D.I.P.* (2003), p. 140).

⁵¹ Par exemple, le 19 juin 2000, les États-Unis ont fait part de leur intention de lever les sanctions économiques imposées à la République populaire démocratique de Corée au lendemain de la guerre de Corée de 1953 (*A.F.D.I.* (2000), p. 860).

⁵² Ainsi qu'il ressort d'un communiqué conjoint en date du 5 septembre 1991 des Ministres des affaires étrangères de la Belgique et de la Lettonie, libellé comme suit : « La Belgique est favorable à la pleine admission d'urgence de la Lettonie, de manière ordonnée, dans les organisations internationales. En tant que membre du Conseil de sécurité, la Belgique favorisera son entrée à l'Organisation des Nations Unies. » (*Pratique des États concernant la succession d'États et les questions de reconnaissance*, J. Klabbers, M. Koskenniemi, O. Ribbelink et A. Zimmermann (éd.) (La Haye, Londres, Boston, 1999), p. 177).

31. Par ailleurs, même les communiqués conjoints ou déclarations issus de rencontres multilatérales au sommet peuvent comporter des promesses faites dans une instance multilatérale, mais qui n'en conservent pas moins leur caractère d'acte unilatéral. On citera par exemple ce communiqué émanant de la province chinoise de Taïwan (abstraction faite de la controverse autour du statut de cette entité)⁵⁵.

32. La pratique internationale récente offre parfois des exemples de promesses suscitant des réponses de la part de tiers (promesse provoquant une protestation, par exemple)⁵⁶, ou emportant reconnaissance d'une situation donnée⁵⁷, ce qui en rend l'analyse encore plus complexe, si cela était possible. De plus, on trouve de plus en plus d'exemples d'offre d'aide économique – de promesse en somme – assortie toutefois de conditions précises, surtout en cas d'instabilité dans le pays bénéficiaire⁵⁸. Peut-on parler d'acte unilatéral *stricto sensu*, si l'acte en question est

-
- ⁵³ Lors d'un entretien avec le Ministre des affaires étrangères à Madrid, le chef du Gouvernement andorran s'est engagé à appuyer la candidature de l'Espagne à un siège de membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU (53 *R.E.D.I.* (2001), p. 608).
- ⁵⁴ En visite à Madrid le 22 janvier 2001, le Ministre chypriote des affaires extérieures a notamment évoqué avec son homologue espagnol, au cours d'un entretien, la question de l'élargissement de l'Union européenne (UE). Le Ministre espagnol a répondu que son gouvernement œuvrait au sein de l'Union à ce que les négociations sur l'adhésion soient bouclées dans le courant du premier semestre de 2002, pendant la présidence espagnole. Enfin, Chypre a assuré qu'elle appuierait la candidature de l'Espagne au Conseil de sécurité de l'ONU (53 *R.E.D.I.* (2001), p. 608).
- ⁵⁵ Considérons, par exemple, le paragraphe suivant (18 *Chinese Yearbook of International Law and Affairs* (1999-2000), p. 41 et 42) du communiqué conjoint issu de la seconde Rencontre des chefs d'État et de gouvernement de la République de Chine et des États de l'Isthme centraméricain, qui a eu lieu le 7 septembre 1999 : « 10 ... Le Président de la République de Chine a promis de renforcer la coopération dans les domaines en question au titre de l'aide à la région, notamment en encourageant les investissements taiwanais dans l'Isthme, vu l'importance capitale de l'investissement pour la création d'emplois, la modernisation technique et l'amélioration de la productivité des économies de l'Amérique centrale; ainsi que la coopération en matière de promotion et diversification des échanges, promotion du tourisme durable et complémentarité des industries des États de l'Amérique centrale et de la République de Chine ».
- ⁵⁶ Ainsi du démantèlement de la station d'écoute russe à Cuba qui provoqua diverses réactions négatives de la part et des États-Unis et de Cuba. Cuba a vu dans l'annonce faite par la Russie du démantèlement de sa station une concession au Gouvernement des États-Unis (106 *R.G.D.I.P.* (2002), p. 149).
- ⁵⁷ Le Ministre belge des affaires étrangères a présenté des excuses officielles le 5 février 2002 pour le rôle joué par son pays dans l'assassinat de Patrice Lumumba en 1961 : « À la lumière des critères appliqués aujourd'hui ... certains acteurs belges de l'époque portent une part irréfutable de responsabilité dans les événements qui ont conduit à la mort de Patrice Lumumba ». Le Ministre a également annoncé à Bruxelles le versement de 3,75 millions d'euros à la Fondation Lumumba créée pour promouvoir la démocratie dans l'ancien Congo belge (106 *R.G.D.I.P.* (2002), p. 377).
- ⁵⁸ Ainsi, l'offre faite par la Grande-Bretagne le 27 avril 2000 de contribuer financièrement à la réforme agraire au Zimbabwe, à condition qu'il soit mis un terme à l'expropriation de terres et à la violence contre les opposants politiques (26 *South African Yearbook of International Law* (2001), p. 314).
Ainsi, également, une enveloppe d'aide offerte par les États-Unis le 5 décembre 2001 subordonnée à la cessation de la violence et à la réforme agraire au Zimbabwe. Quelques jours plus tard, le 18 décembre, le Président zimbabwéen qualifiait le texte adopté par les États-Unis « de véritable insulte au peuple zimbabwéen » (27 *South African Yearbook of International Law* (2002), p. 365).

assorti de conditions? C'est discutable, dans la mesure où la pratique donne clairement à penser que ce genre de déclarations est assez fréquent⁵⁹.

33. Plus précisément, un domaine spécifique comme celui du désarmement permet de mesurer à quel point la conditionnalité attachée à de nombreuses déclarations est une constante. Peut-on en conclure que, en cette matière au moins, les déclarations ne revêtent pas un caractère unilatéral à proprement parler et que nous devons les écarter du champ de notre étude, ou que, vu la spécificité de la matière et l'intérêt particulier qu'elle revêt, la pratique fait apparaître que, d'ordinaire, la conditionnalité est l'un des aspects qui poussent l'État à souscrire des engagements qu'il n'aurait pas autrement pris? On interrogera utilement des exemples tirés de la pratique en matière de désarmement ou de non-usage de tel ou tel type d'armement⁶⁰.

34. Ainsi, les déclarations unilatérales faites par la République populaire de Chine (non-usage de l'arme nucléaire en premier)⁶¹ en date du 15 novembre 1971, par la voix du Vice-Ministre des affaires étrangères et chef de la délégation chinoise à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, dans lesquelles celui-ci a défini la position de son pays sur diverses questions internationales. On en retiendra ce qui suit : en aucun cas, la Chine ne participera aux prétendues négociations des puissances nucléaires sur le désarmement nucléaire. Les armes nucléaires sont encore au stade expérimental. La Chine développe son armement nucléaire à des fins uniquement défensives. Le Gouvernement chinois a toujours préconisé l'interdiction complète et la destruction totale des armes nucléaires et a proposé la convocation d'une conférence de tous les pays du monde pour discuter de cette question « et parvenir, comme premier pas, à un accord sur le non-recours aux armes nucléaires. *Le Gouvernement chinois a déclaré à maintes reprises et réaffirme solennellement qu'à aucun moment et en aucune circonstance la Chine ne sera la première à utiliser les armes nucléaires. La Chine met au défi les États-Unis et l'Union soviétique de prendre des engagements analogues* » (non souligné dans l'original).

35. Le 23 octobre 1972, la Première Commission de l'Assemblée générale a consacré un débat à la question du désarmement; le lendemain, le représentant de la Chine a rappelé les principes fondamentaux préconisés par son pays touchant la question. Le Gouvernement chinois « a toujours préconisé l'interdiction complète et la destruction totale des armes nucléaires. Il est prêt à œuvrer activement pour la convocation et le bon déroulement d'une conférence mondiale sur le désarmement. À cet effet, il est essentiel que certaines conditions préalables soient remplies, à savoir :

a) Tous les pays nucléaires, et notamment, l'URSS et les États-Unis, doivent s'engager à ne pas être les premiers à utiliser des armes nucléaires en

⁵⁹ Ainsi, le 20 mai 2000, dans son discours d'investiture, le nouveau Président taiwanais promet de ne pas proclamer l'indépendance de l'île et de ne pas lancer l'idée d'un référendum à ce sujet, à condition que Beijing ne prenne aucune initiative en ce domaine. Le 21 mai, Beijing se déclare prêt à engager des discussions sur la question de la réunification (*A.F.D.I.* (2000), p. 826).

⁶⁰ Les développements consacrés ci-après à la pratique internationale s'inspirent largement des matériaux rassemblés et organisés par E. del Mar García Rico, professeur titulaire de chaire de droit international public et de relations internationales à l'Université de Málaga.

⁶¹ Engagement – promesse assortie de conditions – extrait de L. Focsaneau, « La République populaire de Chine à l'ONU » (20 *A.F.D.I.* (1974), p. 118 et 119).

aucune circonstance. Ils doivent également s'engager à ne pas se servir d'armes nucléaires contre les pays non nucléaires;

b) Tous les pays doivent s'engager à rapatrier toutes leurs forces armées et à démanteler toutes leurs bases militaires, y compris les bases nucléaires, implantées en territoire étranger⁶² ».

36. Le 2 octobre 1973, le chef de la délégation chinoise à l'Assemblée générale a exposé, dans une importante allocution, la position de la Chine face aux grands problèmes internationaux dont :

« 1) Le problème du désarmement ... Le Gouvernement chinois est pour la convocation d'une authentique conférence du désarmement, mais la convocation d'une telle conférence est liée à certains préalables, à savoir :

a) Tous les pays nucléaires doivent prendre l'engagement de ne pas utiliser les premiers les armes nucléaires et de ne pas les utiliser contre les pays et les régions non nucléaires;

b) Toutes les forces armées, y compris les fusées nucléaires stationnées sur le territoire d'autres pays, doivent être rapatriées;

c) Toutes les bases militaires, y compris les bases nucléaires, implantées sur le territoire d'autres pays, doivent être démantelées⁶³ ».

La situation semble avoir beaucoup évolué à en juger par les prises de position de la Chine au cours des années 90. Le 29 juillet 1996, la Chine procède à un essai nucléaire, le quarante-quatrième depuis 1964, promettant que c'était là le dernier, et décrétant un moratoire sur ces essais à compter du 30 juillet⁶⁴.

37. Les déclarations unilatérales faites par les États dotés de l'arme nucléaire les 5 et 6 avril 1995, à l'occasion des négociations qui aboutiront à la prolongation pour une durée indéterminée du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), revêtent un intérêt tout particulier; comme le dit le professeur García Rico, « s'il est vrai que l'on a ainsi souscrit l'obligation de ne pas faire usage de l'arme nucléaire contre ces États, il serait dérogé à cette obligation (sauf en ce qui concerne la République populaire de Chine) en cas d'invasion ou de toute autre attaque perpétrée contre les puissances nucléaires, leur territoire, leurs forces armées ou leurs alliés ou contre tout État auquel ces puissances seraient liées par un accord de sécurité, par un État non doté de l'arme nucléaire associé ou allié à un État doté de l'arme nucléaire⁶⁵ ». À notre sens, il s'agit là d'une déclaration qui se veut un acte unilatéral, qui lie son auteur mais satisfait aux conditions mêmes auxquelles ledit État auteur a entendu en subordonner l'application⁶⁶. Il s'agirait, pour reprendre une

⁶² Ibid., p. 125 et 126. Non souligné dans l'original.

⁶³ Ibid., p. 137.

⁶⁴ Voir A/51/262; également 7 *Asian Yearbook of International Law* (1997), p. 410.

⁶⁵ E. del Mar García Rico, *El Uso de las Armas Nucleares y el Derecho Internacional* (Madrid, 1999), p. 127.

⁶⁶ Autre exemple, le Président des États-Unis a annoncé, le 27 septembre 1991, une série de mesures unilatérales de réduction des armes nucléaires tactiques, à la suite de l'effondrement du Pacte de Varsovie (à ce propos, voir M. F. Furet, « Limitation et réduction des armements stratégiques en 1992 » (96 *R.G.D.I.P.* (1992), p. 612 à 619). Le 5 octobre, le Président de l'Union des Républiques socialistes soviétiques en fait de même (96 *R.G.D.I.P.* (1992), p. 128). Les positions de l'une et l'autre parties, ressortiront plus clairement du discours sur l'état de l'Union prononcé par le Président des États-Unis le 28 janvier 1992, au cours duquel celui-ci a

formule imagée, d'un acte unilatéral « limité ou assorti de conditions », expression particulière de la volonté de l'État qui en est l'auteur et reflétant la position de cet État sur cette question précise.

38. Autre exemple plus récent encore, ayant relancé son programme nucléaire, la République populaire démocratique de Corée⁶⁷ a expressément assorti ses prises de position de conditions : le 19 janvier 2003, le Secrétaire d'État adjoint des États-Unis rend publique une déclaration par laquelle les États-Unis s'engageaient à garantir la sécurité du régime nord-coréen si Pyongyang acceptait de renoncer à son programme nucléaire. Le 15 février, la République populaire démocratique de Corée rejette cette offre. Dans un esprit de conciliation, le Secrétaire d'État des États-Unis annonce le 25 février la reprise de l'aide alimentaire américaine à la République populaire démocratique de Corée.

39. Sont également très récentes les déclarations, fruit de l'action concertée de divers États et du consentement de l'Iran, par lesquelles ce dernier pays a accepté les inspections de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et a souscrit des engagements concernant l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques⁶⁸.

clairement affiché les intentions de son gouvernement, annonçant de nombreuses mesures unilatérales de désarmement, suivies de propositions de négociations à l'intention des États de la Communauté d'États indépendants (CEI). Le lendemain, le Président de la Russie offre, de son côté, lors d'une interview à la télévision, diverses propositions dans la perspective de nouvelles négociations.

⁶⁷ 107 *R.G.D.I.P.* (2003), p. 440 à 442.

⁶⁸ Lors de la visite effectuée à Téhéran par les Ministres des affaires étrangères du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne, le 21 octobre 2003, Hassan Rohani, responsable iranien des questions nucléaires, a déclaré ce qui suit : « L'Iran est disposé à faire le nécessaire pour signer le Protocole additionnel [au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, qui prévoit des inspections de l'AIEA] et devenir ainsi le quatre-vingt et unième pays signataire... avant le 20 novembre ». Rohani a cependant précisé que « les autorités iraniennes se réservent le droit de reprendre les activités d'enrichissement de l'uranium, si elles le jugeaient nécessaire ... dans un jour, un an ou plus tard, nos intérêts dicteront notre décision... Nous tenons également à continuer d'utiliser cette énergie à des fins pacifiques, puisque toutes les activités nucléaires pacifiques de l'Iran, y compris l'enrichissement de l'uranium, sont un droit incontestable de notre pays, dont personne ne peut nous priver ». Ces propos viennent nuancer la promesse faite précédemment en excluant de son champ l'utilisation – présumée pacifique – de l'énergie nucléaire et en déclarant les promesses antérieures révocables avec le temps (<<http://www.france.diplomatie.fr/actu>>). Lors d'une interview accordée à l'agence de presse japonaise Kyodo, K. Kharrazi, Ministre iranien des affaires étrangères, a déclaré ce qui suit : « L'Iran est décidé à renforcer sa coopération avec l'Agence internationale de l'énergie atomique et à dissiper l'inquiétude qu'inspire à la communauté internationale le programme nucléaire iranien (<<http://www.mfa.gov.ir/News/Index.htm>>). Le Ministère russe des affaires étrangères s'est engagé le 22 octobre, par la voix du Ministre des affaires étrangères, à poursuivre la coopération avec l'Iran. La version anglaise du texte russe se lit comme suit : « Russia is ready to continue to cooperate with Iran, including in the nuclear field, with strict observance of international obligations » (<http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf>) (« La Russie est disposée à continuer de coopérer avec l'Iran, y compris dans le domaine nucléaire, dans le strict respect des obligations internationales »).

B. La reconnaissance

a) La notion de reconnaissance en droit international

40. Il y a plusieurs des décennies déjà, Schwarzenberger voyait dans l'institution de la reconnaissance « un procédé général du droit international par lequel une situation ou un acte devient opposable au sujet auteur de la reconnaissance⁶⁹ »; s'il est vrai que l'acte par lequel on reconnaît une situation donnée est intrinsèquement politique, il n'est pas sans emporter de très importantes conséquences juridiques. Aussi la doctrine a-t-elle considéré que « la reconnaissance représente plus – bien plus dirions-nous – qu'un simple acte politique⁷⁰ ». Certains travaux consacrés aux actes unilatéraux, comme ceux de Suy, mettent en évidence les traits de cette importante institution dans laquelle ils voient « une institution juridique générale que les auteurs sont unanimes à considérer comme une manifestation de volonté unilatérale émanant d'un sujet de droit et par laquelle celui-ci constate tout d'abord une situation existante et exprime l'intention de vouloir la considérer comme légitime, comme étant le droit⁷¹ ». Toutefois, en dépit de la masse d'ouvrages que la doctrine lui a consacrés, la reconnaissance est, suivant Ruda, « l'une des institutions les plus difficiles à cerner en droit international dans la mesure où elle n'est régie par aucune règle coutumière bien définie et où les auteurs sont divisés sur des questions fondamentales⁷² ».

41. Loin de faire ici une étude exhaustive de l'institution de la reconnaissance ou des ouvrages consacrés à la matière, ce qui serait du reste trop ambitieux, nous nous bornerons à interroger la pratique récente touchant l'institution de la reconnaissance dans ses modalités multiples, tout en en faisant ressortir les aspects les plus novateurs. Nous avons consacré notre sixième rapport⁷³ – on s'en souviendra – à un examen de la reconnaissance en tant qu'acte unilatéral.

42. Nous ne nous arrêterons pas non plus sur la vive controverse – désormais pratiquement dépassée – opposant les conceptions dites déclarative et constitutive de la reconnaissance. De fait, déjà au XIX^e siècle, la jurisprudence avait déclaré sans ambages que « la reconnaissance repose sur un fait préexistant; elle ne crée pas ce fait. Si celui-ci n'existe pas, la reconnaissance se trouve faussée⁷⁴ ». Bien entendu, cela n'a pas empêché certains de méconnaître la réalité internationale

⁶⁹ G. Schwarzenberger, *International Law*, vol. I, 3^e édition (Londres, 1957), p. 549.

⁷⁰ Selon V. Duculesco, « nous arrivons donc à la conclusion que l'acte de reconnaissance – quelle que soit la reconnaissance dont il s'agit – s'il est par *son contenu* un acte politique, ne peut être considéré toutefois comme un acte “exclusivement politique” et cela à cause de ses implications sur le plan du droit » in (« Effet de la reconnaissance de l'état de belligérance par les tiers, y compris les organisations internationales, sur le statut juridique des conflits armés à caractère non international » (79 *R.G.D.I.P.* (1975), p. 127).

⁷¹ E. Suy, op. cit., p. 191.

⁷² J. M. Ruda, « Recognition of States and Governments », in M. Bedjaoui (éd.), *Droit international : Bilan et perspectives* (Éditions UNESCO/Pédone Éditions), 1991. L'auteur y définit en outre la reconnaissance comme « un acte unilatéral par lequel un État reconnaît l'existence de certains faits, de nature à affecter ses droits, ses obligations ou ses intérêts politiques et par lequel il accepte expressément ou implicitement que ces faits seront retenus comme facteurs déterminants lorsqu'il s'agira d'établir des relations juridiques futures, selon les orientations tracées par ledit acte ».

⁷³ A/CN.4/534.

⁷⁴ Voir l'affaire *Joseph Cuculla c. Mexique*, opposant les États-Unis et le Mexique, tranchée par une commission mixte le 20 novembre 1876; reproduit in V. Coussirat-Coustère, op. cit., p. 108.

récente qui fait apparaître que certains États ont subordonné à certains critères ou certaines conditions leur décision de reconnaître à telle entité le statut d'État, se rapprochant ainsi beaucoup de la théorie constitutive classique, du moins en ce qui concerne les conséquences de la reconnaissance ou de la non-reconnaissance de l'entité en question⁷⁵.

b) La pratique ancienne en matière de reconnaissance⁷⁶

43. Il n'est pas douteux que les institutions de la reconnaissance d'État et de gouvernement ont classiquement occupé une place prépondérante dans l'analyse de la doctrine et de la pratique. On a en outre fait dériver d'ordinaire de ces institutions toute une série de conséquences juridiques⁷⁷, leur nature d'actes unilatéraux étant cependant incontestée⁷⁸. Toutefois, les contours de l'institution de la reconnaissance d'État sont nettement plus précis que ceux de la reconnaissance de gouvernement dont l'analyse de la pratique est rendue plus complexe par les diverses théories en présence⁷⁹,⁸⁰. De même, la forme (expresse⁸¹ ou implicite⁸²) que peut revêtir la

⁷⁵ On pourrait dire à la suite de O. Ribbelink que les successions d'État survenues en Europe au cours des années 90 semblent marquer un certain renouveau de la « théorie constitutive » de la reconnaissance, à en juger par le fait que la Communauté européenne et ses États membres ainsi que les États tiers qui ont suivi la même démarche ont fixé les conditions que les nouveaux États devaient satisfaire pour être admis dans la communauté des États préexistante. Voir « State Succession and the Recognition of States and Governments », Klabbers, op. cit., p. 44. Cet ouvrage constitue un recueil précieux de la pratique européenne récente.

⁷⁶ Cette section sera très brève, puisque nous avons préféré nous intéresser spécialement à la pratique récente en matière de reconnaissance (singulièrement depuis les années 80). Pour un résumé de la pratique antérieure en la matière, nous renvoyons aux ouvrages spécialisés que nous avons pu consulter en photocopie : J. G. Castel, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada* (Toronto, 1976); A. de Lapradelle et J. P. Niboyet, *Répertoire de Droit International*, 1931; G. H. Hackworth, *Digest of International Law* (Washington, 1940-1944); J. B. Moore, *A Digest of International Law* (Washington, 1906); J. B. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party* (Washington, 1898); C. Parry, *A British Digest of International Law* (Londres, 1965); F. Wharton, *Digest of International Law* (Washington, 1886); M. Whiteman, *Digest of International Law* (Washington, 1963), notamment.

⁷⁷ Le représentant du Gouvernement français devant la Cour permanente de justice internationale a déclaré sans ambages à l'audience publique du 4 août 1931 que « la reconnaissance que l'on fait de l'indépendance (d'un État) implique, d'une part qu'on considérera les actes de son gouvernement comme engageant, selon le droit international, l'État ainsi reconnu, d'autre part qu'on suivra, vis-à-vis de cet État, les règles du droit international » (Kiss, op. cit., t. III, p. 15).

⁷⁸ L'Assemblée de l'Union française a souligné à sa séance du 21 mars 1950 que la reconnaissance de gouvernement est un acte unilatéral en déclarant que « lorsqu'un pays reconnaît un gouvernement ou une autorité susceptible de constituer un gouvernement, il passe un acte unilatéral, mais ne passe pas de contrat avec cette autorité » (ibid. p. 33).

⁷⁹ Le principe de la légitimité démocratique, posé par M. Tobar, Ministre équatorien des affaires étrangères, par opposition à celui de l'effectivité postulé par le Ministre mexicain Estrada, sont deux des principales solutions retenues à l'heure actuelle. Cette seconde théorie est exposée dans la déclaration faite le 27 septembre 1930 par Genaro Estrada, Secrétaire d'État mexicain aux relations extérieures, en ces termes : « Ayant attentivement étudié la question, le Gouvernement mexicain a donné pour instructions à ses ministres ou chargés d'affaires dans les pays secoués par les récentes crises politiques de faire savoir que le Mexique n'est pas favorable à l'idée d'accorder des reconnaissances, y voyant une pratique humiliante qui, outre qu'elle porte atteinte à la souveraineté d'autres nations, les place dans une situation où leurs affaires intérieures sont soumises au jugement d'autres gouvernements, qui, de fait, s'érigent en censeurs en se prononçant pour ou contre la capacité juridique d'un régime étranger. En conséquence, le Gouvernement mexicain se bornera à maintenir en poste ou à rappeler, lorsqu'il

reconnaissance et ses modalités (*de jure* ou *de facto*) viennent compliquer encore l'étude de l'institution. D'ordinaire, la reconnaissance produit pleinement ses effets juridiques dès le moment où elle intervient, et n'opère pas rétroactivement, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, qui a considéré que « ce n'est pas un principe accepté par la doctrine la mieux établie en droit international, comme on l'allègue, que la reconnaissance d'un nouvel État renvoie à une période antérieure à cette reconnaissance⁸³ ».

44. En ce qui concerne la reconnaissance de gouvernement, la pratique du début du XIX^e siècle n'exigeait pas que, pour être reconnu, le nouveau gouvernement ait accédé au pouvoir par la voie démocratique⁸⁴; le principe de la légitimité démocratique en tant que telle commence à s'imposer vers le milieu XIX^e siècle sans que la pratique soit uniforme vers le milieu du⁸⁵. C'est ainsi qu'au sein du Commonwealth britannique, Sa Majesté reconnaissait souvent automatiquement d'autres territoires, encore qu'elle confirmait sa position sur la question par voie de communiqué⁸⁶, y compris en cas d'annexion de territoire⁸⁷.

le jugera opportun, les agents diplomatiques de même rang que ceux que ces États auront accrédités au Mexique, sans se prononcer ni a priori ni a posteriori sur le droit que les nations étrangères auraient d'accepter, de conserver ou de remplacer leur gouvernement ou leurs autorités » (reproduit dans *La paz precaria. De Versailles a Danzig*, M. Seara Vázquez (Mexico, 1970), p. 370).

⁸⁰ Comme exemple de la doctrine d'Estrada, les Pays-Bas ont reconnu le gouvernement venu au pouvoir en Iraq en 1958 en déclarant ce qui suit : « On soulignera en outre que, selon les règles du droit international, la reconnaissance d'un nouveau gouvernement ne saurait en aucun cas être réputée emporter jugement quant à la manière dont il est venu au pouvoir ou aux circonstances qui ont entouré sa venue au pouvoir » (H. F. Van Panhuys, W. P. Heere, J. W. Josephus Jitta, Ko Swan Sik, et A. M. Dyuyt, *International Law in the Netherlands*, vol. I (1978), p. 379). On le verra, les Pays-Bas changeront par la suite de position touchant la reconnaissance de gouvernement.

⁸¹ Voir, par exemple, le communiqué du Ministère français des affaires étrangères en date du 12 août 1974 par lequel la France reconnaissait expressément la Guinée-Bissau et appuyait sa candidature à l'admission à l'ONU : « Reconnaissance et vœux d'heureux développement : Le Gouvernement français, qui se réjouit des décisions prises par le Portugal, déclare reconnaître l'État de Guinée-Bissau et appuyer sa candidature à l'Organisation des Nations Unies et aux institutions internationales » (<<http://www.diplomatie.gouv.fr/mae/index.gb.html>>).

⁸² On trouvera un exemple de reconnaissance implicite dans l'attitude adoptée par divers pays vis-à-vis de l'annexion de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie par l'Union soviétique. En reconnaissant l'Union soviétique le 10 juillet 1942, les Pays-Bas n'ont émis aucune réserve vis-à-vis des États baltes, occupés alors par l'Allemagne. L'Espagne fera de même des années plus tard en rétablissant ses relations diplomatiques avec l'Union des Républiques socialistes soviétiques en 1977 sans émettre une quelconque réserve, reconnaissant ainsi implicitement l'annexion soviétique. À l'inverse, lorsqu'il a établi des relations diplomatiques avec l'URSS en 1973, le Portugal a précisé qu'il ne reconnaissait pas l'annexion (voir *N.Y.I.L.* (1990-1991), p. 283).

⁸³ Voir l'affaire *Eugène L. Didier, adm. et cons. c. Chili*, entre le Chili et les États-Unis d'Amérique (9 avril 1894), citée par Coussirat-Coustère, *op.cit.*, p. 54.

⁸⁴ C'est l'argument que le Secrétaire d'État des États-Unis a opposé à l'Ambassadeur de Grande-Bretagne en 1833 : « Il est de principe et de pratique constante de la part du Gouvernement des États-Unis de reconnaître comme gouvernement légal d'un autre État un gouvernement dont on peut présumer qu'il tire sa légitimité du consentement exprès ou tacite du peuple » (Wharton, *Digest of International Law*, 1887, vol. I, p. 530).

⁸⁵ M. J. Peterson, *Recognition of Governments: Legal Doctrine and State Practice 1815-1995* (Londres, 1997), p. 53 à 55.

⁸⁶ La pratique du Ministère australien des affaires étrangères en est une bonne illustration,

45. C'est ici le lieu d'évoquer certains actes posés par l'État susceptibles d'emporter des conséquences juridiques assimilables à la reconnaissance, lorsqu'il y a doute sur le statut d'État : que l'on songe par exemple à l'établissement par l'Italie et la Belgique de relations officielles avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) les 27 et 29 octobre 1979. Le Ministère italien des affaires étrangères a jugé très positive la visite officielle du Chef du département politique de l'OLP à Rome, encore que cette visite n'ait pas valu reconnaissance formelle de l'OLP. Il en a été de même de sa visite en Belgique où il a été reçu par le Ministre belge des affaires étrangères, cette visite s'étant vue ainsi conférer valeur de reconnaissance de fait, interprétation qui n'a été ni confirmée ni infirmée par Bruxelles⁸⁸.

46. On retiendra par ailleurs que la reconnaissance de gouvernement en cas de contestation sur le statut d'État donne souvent lieu à des actes de protestation de la part de l'État ou des États qui se considèrent lésés par ladite reconnaissance : par exemple, le communiqué par lequel le Gouvernement autrichien reconnaissait le 13 mars 1980 à un diplomate de l'OLP la qualité de représentant officiel de ladite organisation en Autriche donna lieu à une réponse de cette nature. Le Ministre israélien des affaires étrangères, Shamir, convoqua, le 14 mars, le chargé d'affaires de l'Autriche à Tel-Aviv pour élever une protestation verbale exprimée en des termes particulièrement vifs, déclarant à cette occasion que la politique internationale de l'Autriche sur ce sujet constituait une menace pour la sécurité et l'existence de l'État d'Israël⁸⁹. De tels antécédents expliquent la précaution prise par l'Espagne; en effet, ce pays ayant décidé en 1986 d'établir des relations diplomatiques avec Israël, le chef du Gouvernement espagnol a adressé à chacun des dirigeants des États arabes une lettre justifiant sa démarche⁹⁰.

c) La pratique récente en matière de reconnaissance

47. Délaié pendant un certain temps, l'envoi d'une note officielle de reconnaissance, formule classique qui permettait à l'institution de produire pleinement ses effets, connaît depuis peu un regain de faveur⁹¹. Une formule à

notamment en ce qui concerne la reconnaissance du régime du général Franco en Espagne (voir <<http://www.dfat.gov.au>>, section consacrée aux documents historiques).

⁸⁷ La Grande-Bretagne ayant reconnu l'annexion de l'Abyssinie par l'Italie, l'Australie adressait au Gouvernement britannique en octobre 1938 le télégramme dont la teneur suit : « Le Gouvernement du Commonwealth est fermement d'avis que, dans l'intérêt de la paix, il faudrait mettre immédiatement en œuvre l'accord anglo-italien et accorder la reconnaissance *de jure* à l'Empire italien en Abyssinie. À notre avis, refuser la reconnaissance *de jure* serait méconnaître les faits et s'exposer à un danger pour une affaire désormais sans objet » (<<http://www.dfat.gov.au>>).

⁸⁸ *R.G.D.I.P.* (1980), p. 664.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 1077.

⁹⁰ Le texte de ces lettres est reproduit par E. Sagarra Trias, *Prácticas de Derecho Internacional Público*, publié sous la direction de V. Abellán Honrubia (Barcelone, 2001), p. 258 et 259.

⁹¹ À l'occasion des récentes successions d'États (ancienne Union des républiques socialistes soviétiques, Yougoslavie, Tchécoslovaquie), on a fréquemment eu recours à la reconnaissance expresse : on citera l'exemple de la lettre que le Premier Ministre britannique a adressée au Président de la Croatie le 15 janvier 1992, ou celle à la teneur quasiment identique qu'il a adressée au Président de la Slovénie le 15 janvier 1992 (61 *B.Y.B.I.L.* (1992), p. 636 et 637), ou encore celle par laquelle il a reconnu la Géorgie (on notera la prudence qui a entouré une reconnaissance, dont il est précisé qu'elle ne préjuge en rien de l'issue d'éventuels différends territoriaux) : « La présidence de la Communauté européenne a publié ce jour une déclaration

laquelle, cependant, on a recours plus volontiers est celle de l'établissement de relations diplomatiques⁹² qui, si l'on peut y voir une forme de reconnaissance implicite, est, dans le cadre de ce procédé de reconnaissance, celle dont les conséquences sont les moins douteuses.

48. S'agissant de la reconnaissance d'État, la pratique internationale de cette dernière décennie offre une multitude d'exemples découlant essentiellement des événements survenus en Europe centrale et orientale. On observe en outre une importante évolution en ce qui concerne ce procédé de reconnaissance, avec notamment l'apparition de la reconnaissance dite « conditionnelle » qui a la faveur des membres de la Communauté européenne et de certains autres États de l'espace géographique européen⁹³. L'obligation faite au nouvel État de satisfaire à une série

prenant acte de l'assurance donnée par le Gouvernement de la Géorgie qu'il est disposé à satisfaire à tous les critères décrits dans les Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique, approuvées par le Conseil des ministres de la Communauté européenne. Je viens, par la présente, déclarer que le Gouvernement britannique reconnaît officiellement la Géorgie comme État souverain indépendant ... Je puis confirmer que, toutes les fois qu'il y a lieu, nous regardons les traités et accords en vigueur auxquels le Royaume-Uni et l'Union des républiques socialistes soviétiques étaient parties comme demeurant en vigueur entre le Royaume-Uni et la Géorgie. La reconnaissance n'emporte pas toutefois de la part du gouvernement de Sa Majesté acceptation de la position de l'une quelconque des républiques concernant tout territoire objet de contestation entre deux ou plusieurs républiques ». (63 *B.Y.B.I.L.* (1992), p. 640 et 641). Encore ces exemples ne sont-ils pas limités à l'Europe; en effet, on citera également la lettre datée du 14 mai 1993, adressée au Secrétaire général du Gouvernement provisoire de l'Érythrée par le Premier Ministre britannique pour reconnaître ce dernier État : « Je viens, par la présente, déclarer que le Gouvernement britannique reconnaît officiellement l'Érythrée comme État souverain indépendant. Le Ministre des affaires étrangères écrira à son homologue érythréen au sujet de l'établissement de relations diplomatiques » (64 *B.Y.B.I.L.* (1993), p. 602). S'agissant de la solution retenue par le Royaume-Uni sur ce sujet, le Premier Ministre britannique a adressé, le 1^{er} janvier 1993, une lettre au Premier Ministre tchèque et une autre au Premier Ministre slovaque par lesquelles il reconnaissait les deux républiques; on retiendra ce qui suit de la teneur de ces deux lettres quasiment identiques : « Je viens, par la présente, déclarer que le Gouvernement britannique reconnaît officiellement la République tchèque en tant qu'État souverain et indépendant. Nous avons pris acte de ce que aux termes des arrangements en vue de la dissolution de la République fédérale tchèque et slovaque, la République tchèque a assumé sa part des obligations juridiques et financières à la charge de l'ancienne République tchèque et slovaque » (65 *B.Y.B.I.L.* (1994), p. 587).

⁹² Les autorités érythréennes ayant annoncé officiellement, le 27 avril 1993, que le peuple érythréen a voté pour l'indépendance à l'occasion du référendum organisé du 23 au 25 avril 1993, le Consul des États-Unis à Asmara a confirmé, lors d'entretiens officiels, que son pays reconnaissait l'Érythrée, le représentant du Département d'État ayant déclaré, le 28 avril 1998, que les formalités nécessaires à l'établissement de relations diplomatiques avec l'Érythrée étaient en cours. En réalité, c'est véritablement de l'établissement de relations diplomatiques que dérive la reconnaissance, ainsi qu'il ressort de la note que l'Ambassadeur des États-Unis en Éthiopie a adressée au Secrétaire érythréen aux affaires étrangères (87 *A.J.I.L.* (1993), p. 597 et 598). Autre exemple récent allant dans le même sens, le Ministre britannique des affaires étrangères a déclaré en personne, au sujet de la Namibie, qu'il n'y avait pas eu reconnaissance expresse, mais implicite à la faveur de l'établissement de relations diplomatiques en mars 1990 (63 *B.Y.B.I.L.* (1992), p. 642 et 643).

⁹³ On citera par exemple la solution retenue par la Suisse s'agissant de la reconnaissance des États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie), telle qu'exposée en ces termes par le chef du Département fédéral des affaires étrangères lors d'une conférence de presse tenue à Berne le 28 août 1991 (reproduit *in* Klabbers, op. cit., Doc. CH/24, p. 344 à 348 : « Il est essentiel de ne reconnaître un État que lorsque sa sécurité est, aussi largement que possible, assurée et garantie... La

de critères garantissant certaines conditions de stabilité, ainsi que la protection fondamentale de certains droits, sans ôter à la reconnaissance son caractère classique intrinsèquement politique et unilatéral, a eu pour effet de conférer à l'institution certains traits nouveaux.

49. On pourrait même se demander si la reconnaissance dite conditionnelle est véritablement un acte unilatéral ou une proposition d'accord. Il appartiendra toujours en dernier ressort à l'État qui accorde la reconnaissance de décider s'il y a lieu d'exiger d'un État tiers qu'il satisfasse à la condition ou aux conditions imposées, ou au nom du réalisme, à l'État ou aux États qui imposent la condition de considérer qu'elle est remplie et de consentir à accorder la reconnaissance, si bien que le caractère d'acte unilatéral ne disparaît pas⁹⁴. La situation survenue au cours des années 90 dans l'ex-Yougoslavie et l'ancienne Union soviétique offre des exemples remarquables de ce qui est, aux yeux de certains auteurs, « l'aube de la reconnaissance conditionnelle⁹⁵ ».

50. La Communauté européenne a tenté, par une déclaration rendue publique à Bruxelles le 16 décembre 1991, d'établir des critères communs qui permettent à l'ensemble de ses membres⁹⁶ de reconnaître à l'unanimité les territoires issus de

reconnaissance est parfois utilisée comme arme politique pour contraindre une des parties à se retirer d'un éventuel conflit. Une analyse approfondie est absolument nécessaire. »

⁹⁴ À une question qui lui avait été posée au sujet de la reconnaissance de la Croatie le 5 février 1992, le Ministre britannique des affaires étrangères a répondu en ces termes : « Les critères sont que le pays ait un territoire clairement délimité et une population; un gouvernement qui semble pouvoir garder le contrôle; et des relations extérieures indépendantes. Ces critères sont toujours interprétés à la lumière de la situation sur le terrain. En l'occurrence, nous et nos partenaires de la Communauté européenne avons reconnu la Croatie sur la foi de l'avis de la Commission d'arbitrage selon lequel la Croatie a essentiellement satisfait aux lignes directrices sur la reconnaissance adoptées en décembre dernier, à savoir que, pour être reconnu, l'État concerné doit respecter la Charte des Nations Unies; garantir les droits des minorités; respecter l'inviolabilité des frontières, sauf dans le cas de modifications par des moyens pacifiques, d'un commun accord; accepter tous les engagements relatifs au désarmement, à la non-prolifération nucléaire ainsi qu'à la sécurité et à la stabilité régionale; et s'engager à régler par accord toutes les questions afférentes à la succession d'État et aux différends régionaux. Nous avons également tenu compte des engagements supplémentaires souscrits par le Gouvernement croate touchant sa législation sur les minorités » (63 *B.Y.B.I.L.* (1992), p. 639). Au cours d'un débat consacré à la même question le 5 mars 1992, le Ministre britannique des affaires étrangères répondait en ces termes à la question qui lui avait été posée de savoir si la Croatie n'avait pas été « reconnue prématurément » : « Je comprends ceux qui pensent que nous avons reconnu la Croatie prématurément ... mais, en janvier de l'année en cours, il est apparu évident que nombre d'États membres de la Communauté étaient décidés à reconnaître la Croatie ... C'était inévitable. Il était bon de le faire à ce moment-là et nous n'aurions rien gagné à attendre » (63 *B.Y.B.I.L.* (1992), p. 639).

⁹⁵ Selon J. D. González Campos, L. I. Sánchez Rodríguez et P. Andrés Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público* (Madrid, 1999), 3^e éd. rév., p. 494.

⁹⁶ Les positions divergeaient au sein de la Communauté, certaines étant inspirées par le fait que tel membre était directement (Grèce) ou indirectement (Allemagne) impliqué dans le conflit de sorte que, faute d'adopter une position unanime, on risquait de voir d'aucuns tenter d'accélérer et de hâter ou d'entraver la marche de ces territoires vers l'indépendance, certains États membres étant favorables ou ouvertement défavorables. Voir à ce sujet l'étude de J. Quel López intitulée « L'attitude de l'Espagne en matière de coordination de la politique extérieure de la Communauté : la reconnaissance des nouveaux États issus de l'ex-URSS et de la République socialiste fédérative de Yougoslavie » (44 *R.E.D.I.* (1992), p. 707). Le texte de ladite déclaration est reproduit dans 96 *R.G.D.I.P.* (1992), p. 263 à 269, 92 *I.L.R.* (1993), p. 174, et 24 *B.C.E.* (1991), n. 12, p. 121 (en langues française, anglaise et espagnole). Voir J. Charpentier, « Les

l'ex-Yougoslavie. D'autres États d'Europe, qui n'appartenaient pas à la Communauté européenne, avaient adopté une attitude attentiste⁹⁷, suivant de près la position de la Communauté. Mais les choses n'évolueront pas selon la cadence souhaitée au départ. La reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie par la Communauté le 15 janvier 1992 sera à tout le moins inattendue. Tout est parti de la déclaration faite par le Chancelier fédéral, au mépris des recommandations de la Commission, selon laquelle la République fédérale d'Allemagne reconnaîtrait la Croatie et la Slovénie comme sujets du droit international. Le même jour, la déclaration commune de la présidence sur la reconnaissance de ces républiques yougoslaves est rendue publique dans le cadre de la Coopération politique européenne⁹⁸. Les membres de la Communauté ont eu recours à des procédés divers pour reconnaître la Croatie et la Slovénie⁹⁹.

51. Plus sérieuses seront les difficultés soulevées par le cas de la Macédoine, en raison de l'opposition de la Grèce, qui dénonçait la présence dans ce pays de minorités ethniques mal protégées et ne voulait pas que la nouvelle République porte le même nom que l'une de ses provinces, d'où le report de l'examen de la question¹⁰⁰. Les problèmes opposant cette ex-République yougoslave à la Grèce ne disparaîtront pas avec l'admission du nouvel État à l'ONU le 8 avril 1993 sous le nom insolite d'ex-République yougoslave de Macédoine¹⁰¹. L'admission de cet État

déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États », 96 *R.G.D.I.P.* (1992), p. 343 à 355.

⁹⁷ Ainsi le 25 juin 1991, le Ministère fédéral des affaires étrangères déclarait que l'Autriche continuerait dans la pratique d'appliquer à toutes les républiques les traités internationaux liant la Yougoslavie. Cela impliquait le maintien des relations en matière de circulation des personnes et en ce qui concerne les questions économiques, sociales et juridiques. L'Autriche déciderait de la reconnaissance lorsque les prescriptions du droit international auraient été satisfaites (Klabbers, op. cit., p. 163). Ainsi encore, le 14 novembre 1991, lors d'un débat parlementaire, le Ministre finlandais des affaires étrangères déclarait : « La question de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie a ressorti aux délibérations de la Communauté européenne et de ses États membres, étant indissolublement liée au règlement politique de la crise yougoslave » (Klabbers, op. cit., Doc. FIN/12, p. 188).

⁹⁸ Elle se lit comme suit : « La présidence communique que, conformément à la déclaration du 16 décembre 1991 sur la reconnaissance des États et son application à la Yougoslavie, et à la lumière de l'avis de la Commission d'arbitrage, la Communauté et ses États membres ont décidé, en accord avec ces dispositions ainsi qu'avec leurs procédures respectives, de procéder à la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie » (25 *B.C.E.* (1992), n. 1/2, p. 109 et 110).

⁹⁹ Par exemple, la déclaration conjointe aux fins de l'établissement des relations diplomatiques entre l'Italie et la Slovénie, en date du 17 janvier 1992, commence par ces mots : « L'Italie, ayant reconnu l'indépendance, la souveraineté et la personnalité internationale pleines et entières de la République de Slovénie, la République italienne et la République de Slovénie sont convenues, ce jour, d'établir des relations diplomatiques » (Klabbers, op. cit., p. 263 et 264).

¹⁰⁰ Le 2 mai 1992, à la suite de la réunion informelle tenue dans le cadre de la Coopération politique européenne, les Ministres des affaires étrangères de la Communauté européenne ont rendu publique une déclaration sur l'ex-République yougoslave de Macédoine par laquelle les membres de la Communauté se disaient : « prêts à reconnaître cet État comme un État souverain et indépendant, à l'intérieur de ses frontières existantes, et sous un nom qui puisse être accepté par toutes les parties concernées » (25 *B.C.E.* (1992), n° 5, p. 107). Toutefois, le Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992 décida que cette république ne serait pas reconnue sous le nom de Macédoine ou sous tout autre nom qui comprendrait le mot « Macédoine » (25 *B.C.E.* (1992), n° 6, p. 2 et 23), encore que la réalité ait prouvé le contraire.

¹⁰¹ Voir 97 *R.G.D.I.P.* (1993), p. 1010, et 99 *R.G.D.I.P.* (1995), p. 679. Le 13 septembre 1995, les parties ont signé à New York un accord provisoire concernant leurs relations mutuelles, en vertu duquel la Grèce levait son opposition, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance

à l'ONU semble avoir conduit une bonne partie de la communauté internationale à le reconnaître¹⁰².

52. S'agissant de la reconnaissance des nouveaux États issus de l'ex-Yougoslavie, l'Espagne s'est voulue très à cheval sur les accords adoptés dans le cadre de la Coopération politique européenne¹⁰³. La position espagnole se rapproche davantage de celle de la France, partisane de subordonner la reconnaissance des conditions, que de celle de l'Allemagne, qui préconisait une reconnaissance immédiate, voire unilatérale, même au risque de remettre en cause la cohésion de la Communauté sur ce sujet¹⁰⁴. L'Espagne reconnaît officiellement la Slovénie et la Croatie après que la Communauté a arrêté sa position sur la question, et établit des relations diplomatiques avec la Slovénie, en mars. Toutefois, les membres de la Communauté reconnaîtront la Bosnie-Herzégovine après la Croatie et la Slovénie, suivant en cela la position arrêtée le 7 avril 1992¹⁰⁵. C'est là la solution retenue par la Belgique notamment¹⁰⁶.

53. La déclaration rendue publique par l'Assemblée de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, le 27 avril 1992, était ambitieuse puisqu'elle tendait à

politique des deux pays étaient respectées, et la frontière existant entre les deux États était confirmée dans son inviolabilité. Cet accord sera ratifié à Skopje le 15 octobre (41 *Keesing's* (1995), p. 40737 et 49783). Voir sur ce sujet P. Pazartzis, « La reconnaissance d'une République yougoslave : la question de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) », 41, *A.F.D.I.* (1995), p. 281 à 297.

¹⁰² M. Arcos Vargas, « El reconocimiento de Estados : Nuevos aspectos de la institución tras las declaraciones de los Doce respecto a las antiguas Repúblicas Yugoslavas », 11 *A.I.H.L.A.D.I.* (1994), p. 118. Pour le Royaume-Uni, la porte-parole du Gouvernement a déclaré ce qui suit devant la Chambre des Lords au cours d'un débat consacré à la Macédoine : « Nous continuerons d'agir en médiateur en vue d'obtenir la reconnaissance de cet État sous toute appellation sauf celle de Macédoine... La Bulgarie, la Croatie, les Philippines, la Russie et la Turquie ont déjà reconnu l'ex-République yougoslave de Macédoine. Tant que le nom n'aura pas été arrêté, nous continuerons d'agir comme je l'ai dit. » Comme chacun sait, la situation a changé peu de temps après, comme le soulignera le Ministre britannique des affaires étrangères répondant à la question de savoir si le Royaume-Uni avait reconnu ou non la Macédoine : « Nous l'avons déjà fait. En appuyant la demande d'admission d'un candidat à l'ONU, le Royaume-Uni reconnaît à ce candidat la qualité d'État. La demande de la Macédoine a été acceptée par l'Assemblée générale le 8 avril » (64 *B.Y.B.I.L.* (1994), p. 601).

¹⁰³ J. Rodríguez-Ponga y Salamanca, « La Comisión de Arbitraje de la Comunidad Europea sobre Yugoslavia », 44 *R.E.D.I.* (1992), p. 255 et 256. Les membres de la Communauté européenne et les États-Unis ayant reconnu le nouvel État le 7 avril, d'autres États leur emboîteront le pas (certains États les avaient précédés : Bulgarie (15 janvier 1992) et Turquie (6 février 1992) : Croatie (7 avril), Canada et Nouvelle-Zélande (8 avril), Tchécoslovaquie, Hongrie et Pologne (9 avril), Égypte (16 avril), Arabie saoudite (17 avril) et Australie (1^{er} mai) (R. Rich, « Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union » 4 *E.J.I.L./J.E.D.I.* (1993), p. 49 à 51.

¹⁰⁴ Comme le dit F. J. Quel López dans « La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados : problemas en presencia », *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* (1992), p. 78.

¹⁰⁵ La déclaration conjointe sur la Yougoslavie est rendue publique ce jour à Lisbonne, Luxembourg et Bruxelles (25 *B.C.E.*, (1992), n.4, p. 81).

¹⁰⁶ Ainsi qu'il ressort d'une note verbale datée du 10 avril 1992, adressée au Ministère de la coopération internationale de la République de Bosnie-Herzégovine par le Ministère belge des affaires étrangères (texte non publié, repris en partie dans Klabbers, op. cit., p. 184, en ces termes : « Le Royaume de Belgique reconnaît la République de Bosnie-Herzégovine comme État successeur de la Yougoslavie sur le plan international en ce qui la concerne et dans les limites de son territoire à la date du 10 avril 1992 »).

« transformer » l'ancienne Yougoslavie en un nouvel État composé de deux Républiques (Serbie et Monténégro); à l'évidence, la communauté internationale n'acceptait pas l'idée de voir un seul État assurer la continuité de l'ex-Yougoslavie¹⁰⁷, quoiqu'on ait pu en dire une fois le conflit terminé. Ainsi, nous sommes ici en présence d'une multiplicité d'actes unilatéraux : la déclaration unilatérale de la Yougoslavie, suivie de protestations diverses valant non acceptation de cette position. Ainsi que la Commission Badinter l'a dit, la République fédérative de Yougoslavie était un nouvel État qui, de par sa qualité d'État, devait demander à être admis comme membre des organisations internationales concernées¹⁰⁸. S'agissant de la reconnaissance mutuelle entre les deux ex-républiques yougoslaves, la Bosnie-Herzégovine et la République fédérative de Yougoslavie, l'Accord de paix de Dayton porte ce qui suit : « La République fédérative de Yougoslavie et la République de Bosnie-Herzégovine se reconnaissent l'une l'autre comme État indépendant souverain à l'intérieur de leurs frontières internationales. Les autres aspects de leur reconnaissance réciproque feront l'objet de nouveaux pourparlers »¹⁰⁹.

54. Le paragraphe IV de la déclaration conjointe signée à Paris le 3 octobre 1996 consacrera la reconnaissance réciproque des deux États, l'acceptation par la Bosnie-Herzégovine de la continuité de la République fédérale de Yougoslavie et la réaffirmation du respect de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine conformément aux dispositions approuvées à Dayton. Un accord portant normalisation des relations entre la Croatie et la République fédérale de Yougoslavie, dont on retiendra l'article 5, aux termes duquel les deux États se reconnaissent l'un l'autre¹¹⁰, verra le jour le 23 août 1996.

¹⁰⁷ Le Gouvernement espagnol a fait connaître sa position sur la question de la non-reconnaissance de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) comme continuateur de l'ex-Yougoslavie par la voix du Secrétaire général à la politique extérieure s'exprimant devant la Commission des affaires étrangères du Congrès : « Cette nouvelle république s'est autoproclamée successeur, continuateur de l'ancienne Yougoslavie. Comme les autres pays, nous ne pouvons accepter cela; la question reste donc en suspens et notre sentiment est qu'en tout état de cause, elle doit faire l'objet de négociations et nous devons suivre la solution que les républiques successeurs de l'ancienne Yougoslavie parviendront à dégager, si tant est qu'elles parviennent à en dégager une, ou encore toute solution qui le serait dans le cadre de la conférence de paix présidée par Lord Carrington. Quoi qu'il en soit, je tiens à préciser que nous n'avons pas accepté la prétention de la nouvelle Yougoslavie de s'ériger en continuateur, en successeur automatique de l'ancienne Yougoslavie » (*B.O.C.G.*, IV Leg, Congreso, Comisiones Exteriores, n° 499, p. 14661) (44 *R.E.D.I.* (1992) p. 558). Le 14 mai 1992, à la réunion plénière de la Conférence du désarmement à Genève, le représentant de la Belgique a fait une déclaration qui allait dans le même sens sur la non-reconnaissance de la Yougoslavie comme continuateur : « De fait, l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, les États-Unis, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni n'ont pas accepté la continuité automatique de la République fédérale de Yougoslavie dans les organisations et conférences internationales, y compris la Conférence du désarmement. À ce stade, ils réservent leur position sur la question, considérant que la participation de la délégation concernée à la Conférence du désarmement est sans préjudice de toute décision qui pourrait être prise dans l'avenir sur cette question et d'autres » (63 *B.Y.B.I.L.* (1992), p. 655 et 656.

¹⁰⁸ R. Rich, op. cit, p. 64, et S. Hille, « Mutual Recognition of Croatia and Serbia (+Montenegro) », 6 *E.J.I.L.* (1995), p. 610.

¹⁰⁹ Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, art. X.

¹¹⁰ 35 *I.L.M.* (1996), p. 1221.

55. Les divergences d'approche entre membres de la Communauté s'agissant d'accorder la reconnaissance aux ex-républiques yougoslaves ainsi que le défaut de coordination avec la Commission Badinter viennent sans doute relativiser leurs prises de position communes. Tout aussi singulière, étant donné les solutions divergentes retenues à cette occasion, a été la démarche suivie par les membres de la Communauté à la suite de la Déclaration commune du 9 avril 1996 sur la reconnaissance de la République fédérale de Yougoslavie¹¹¹.

56. En apparence du moins, le changement de gouvernement intervenu en Yougoslavie à l'automne 2000 a favorisé l'acceptation de cet État par la communauté internationale, non sans qu'auparavant celui-ci ait demandé – comme on le lui avait imposé – à être admis à l'Organisation des Nations Unies. Or, ce pays avait parallèlement mené une action sur d'autres fronts; ainsi, il avait saisi la Cour internationale de Justice, qui a accepté (du moins implicitement, la Cour ne s'étant pas prononcée sur la question) la continuité de la République fédérale de Yougoslavie dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide; plusieurs mois après que ce pays a été admis à l'ONU (d'où paradoxalement il n'avait par ailleurs jamais été exclu, sous le nom de Yougoslavie), il a demandé la révision de l'arrêt du 11 juillet 1996, même si, en définitive, sa demande n'a pas prospéré¹¹². Au surplus, le dernier changement survenu dans cet État, le 4 février 2003, date à laquelle il est devenu la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro, est sans intérêt s'agissant de l'institution de la reconnaissance qui nous intéresse.

57. Hors de l'Union européenne, on retiendra également les approches suivies vis-à-vis des anciennes républiques soviétiques, encore qu'il faille distinguer entre les Républiques baltes, la Fédération de Russie¹¹³ et les autres républiques nouvelles.

¹¹¹ K. Bühler, *La succession d'État : la codification à l'épreuve des faits* « Identité/continuité et admission à l'ONU » (La Haye, 2000) p. 301 et 302. La Déclaration sur la reconnaissance de la République fédérale de Yougoslavie par les États membres de l'Union européenne est reproduite dans le *Bulletin de l'Union européenne* (1996-4) p. 63 et 64. Comme le dira le Ministre britannique des affaires étrangères, le 22 avril 1999 : « Suivant en cela ses partenaires européens, le Royaume-Uni a reconnu la République fédérale de Yougoslavie le 9 avril 1996, la situation dans la région ayant changé à la suite de Dayton » (70 *B.Y.B.I.L.* (1999), p. 424).

¹¹² Demande en révision formée le 24 avril 2001 en l'affaire de l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie)*. La Yougoslavie a fondé sa demande en révision sur le paragraphe 1 de l'article 61 du Statut de la Cour, faisant valoir qu'il était constant qu'avant le 1^{er} novembre 2000 (date à laquelle elle a été admise à l'ONU), elle n'assurait pas la continuité de la personnalité juridique et politique de la République fédérale de Yougoslavie, qui n'était pas membre de l'ONU et qui n'était partie ni au Statut de la Cour ni davantage à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (voir <<http://www.icj-cij.org>>).

¹¹³ On citera par exemple le document publié par le Gouvernement finlandais le 28 février 1992 sous le titre « Projet de loi 8/1992 portant acceptation de l'accord concernant l'établissement de relations entre la Finlande et la Fédération de Russie », reproduit in Klabbers, op. cit., p. 190, Doc. FIN/23, qui porte ce qui suit : « La Finlande a accepté le 30 décembre 1991 le statut de la Russie comme assurant la continuité de l'ancienne Union des Républiques socialistes soviétiques et a simultanément reconnu 10 anciennes républiques soviétiques comme États indépendants. » S'agissant de la France, on rappellera l'intervention faite le 13 novembre 1992 par le Ministre délégué aux affaires étrangères lors d'un débat au Sénat à l'occasion de la ratification du Traité entre la France et la Russie désignant la Russie comme l'État continuateur de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, en ces termes : « Le traité prend acte du fait que la Russie est l'État continuateur de l'URSS ... La diplomatie russe illustre parfaitement le

58. Dans la déclaration commune sur les États baltes rendue publique le 28 août 1991 à Bruxelles par les États membres des Communautés européennes, on peut lire notamment lire : « La Communauté et ses États membres accueillent chaleureusement la restauration de la souveraineté et de l'indépendance des États baltes, qu'ils avaient perdues en 1940. Ils ont toujours considéré les parlements et gouvernements démocratiquement élus de ces États comme les représentants légitimes du peuple balte ... Le temps est désormais venu, après plus de 50 ans, pour les États baltes de reprendre leur place légitime parmi les nations d'Europe¹¹⁴. »

59. En définitive, un nombre non négligeable de membres de la communauté internationale reconnaîtront les uns après les autres l'indépendance de tous ces États¹¹⁵. S'agissant plus précisément des Républiques baltes, on notera en outre la position adoptée par les États qui n'ont jamais reconnu leur annexion par l'Union soviétique¹¹⁶. Il nous paraît également important de nous arrêter quelque peu sur la

paradoxe de ce pays qui, en tant qu'État continuateur de l'URSS, refuse d'être tenu pour un État surgi *ex nihilo*, mais qui, dans le même temps, constitue un jeune État dont l'identité, dissoute pendant 70 ans dans le creuset soviétique, doit être définie » (Klabbers, op. cit., p. 200 à 202).

¹¹⁴ Voir 24 *B.C.E.* (1991), n° 7/8, p. 118. La déclaration sur les pays baltes présente des singularités, qu'explique la spécificité de ces territoires; ainsi, du fait que le terme de reconnaissance n'y est pas mentionné et que cet acte politique n'est pas considéré comme son objet, elle devient l'expression d'un accord unanime touchant l'établissement de relations diplomatiques, conséquence directe de la reconnaissance antérieure et non de la reconnaissance proprement dite, comme le fait observer F. J. Quel López dans « La actitud de España en el marco de la coordinación de la política exterior comunitaria : el reconocimiento de nuevos Estados surgidos de la antigua URSS y de la República socialista Federativa de Yugoslavia » (44 *R.E.D.I.* (1992), p. 705).

¹¹⁵ Nombre de facteurs d'ordre politique ont influé sur la reconnaissance des États baltes : l'Islande a été le premier pays à reconnaître l'indépendance de la Lituanie le 22 mars 1990 et celles de la Lettonie et de l'Estonie le 22 août 1991; le Danemark le fera le 24 août et la Norvège le lendemain. La plupart des membres de la Communauté européenne le feront le 27; la Bulgarie, la Tchécoslovaquie et la Hongrie le 1^{er} septembre; les États-Unis les reconnaîtront le 9 septembre, suivis du Conseil d'État de l'Union des Républiques socialistes soviétiques le 6 septembre; le Japon, la République populaire démocratique de Corée, l'Afghanistan, le Pakistan et le Viet Nam, notamment, les reconnaîtront le 7 septembre (96 *R.G.D.I.P.* (1992), p. 125 et 126). On retiendra en particulier la position adoptée par la Belgique qui, dans un communiqué conjoint signé par les Ministres des relations extérieures belge et letton le 5 septembre 1991, « rétablissait » les relations diplomatiques avec la Lettonie. On y relèvera notamment ce qui suit : « La Belgique a reconnu *de jure* la République de Lettonie le 26 janvier 1921 ... Le 27 août 1991, la Belgique a décidé avec ses partenaires européens d'accéder à la demande des trois États baltes de rétablir les relations diplomatiques... Aujourd'hui, nous rétablissons les relations diplomatiques par échange de notes verbales » (Klabbers, op. cit., p. 176 et 177).

¹¹⁶ La Première Ministre britannique a exposé en ces termes la position de son pays, en réponse à une question qui lui avait été posée le 1^{er} mai 1990 : « J'ai déjà déclaré devant la Chambre que nous n'avons jamais reconnu la légalité de l'annexion de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Estonie par l'Union soviétique. Ainsi, nous n'avons jamais eu de représentation dans ces États et nous ne reconnaissons pas la légalité de l'annexion aujourd'hui. L'Accord d'Helsinki a reconnu les frontières en fait mais non pas en droit » (61 *B.Y.B.I.L.I.* (1990), p. 497). La République fédérale d'Allemagne précisera le 6 octobre 1990 ce qui suit : « Le Gouvernement fédéral n'a jamais reconnu l'annexion des États baltes. Aussi avons-nous, en établissant des relations diplomatiques avec l'URSS le 13 septembre 1955, émis une réserve vis-à-vis de la reconnaissance des possessions territoriales des deux parties et pris en compte cette réserve depuis » (Klabbers, op. cit., p. 211). En conséquence de cette non-reconnaissance de l'annexion, l'*Amtsgericht Berlin Tiergarten*, dans une décision du 23 septembre 1991 stratuant sur la

position de l'Espagne, dont la reconnaissance des Républiques baltes a été dans une certaine mesure liée sa reconnaissance à celle faite par l'Union soviétique¹¹⁷. À la suite de la déclaration rendue publique le 28 août 1991 dans le cadre de la Communauté européenne, en effet, l'Espagne se heurtera à une difficulté du fait que l'échange de notes de mars 1977 entre elle et l'Union des Républiques socialistes soviétiques portant établissement de relations diplomatiques mentionnait expressément la reconnaissance et le respect de l'intégrité territoriale de l'Union soviétique sans exclure – par suite, en incluant implicitement – les Républiques baltes. Il s'ensuivait que l'Espagne ne pouvait décider automatiquement de reconnaître ces républiques tant que l'Union des Républiques socialistes soviétiques ne l'avait pas fait¹¹⁸. Elle prendra le parti de reconnaître *de jure* les nouvelles républiques en adressant aux Ministres des affaires étrangères de chacune d'entre

propriété d'un bâtiment de l'ambassade d'Estonie d'avant l'annexion soviétique, a déclaré ce qui suit : « À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'ambassade d'Estonie a été placée sous contrôle de justice. À la suite de l'indépendance de l'Estonie, de son admission à l'ONU et de sa reconnaissance par la République fédérale d'Allemagne, ce contrôle devait être levé et l'immeuble restitué à l'Estonie » (ibid., p. 225). La position de l'Italie vis-à-vis de la non-reconnaissance de l'annexion soviétique est exposée dans la déclaration conjointe du 30 août 1991 par laquelle la République italienne et la République de Lettonie ont rétabli leurs relations diplomatiques (ibid., p. 259 et 260). La Norvège a retenu quasiment la même solution, un Protocole à l'Accord du 20 avril 1994 portant relations bilatérales entre la Lituanie et la Norvège disposant notamment ce qui suit : « Partant du principe de la non-reconnaissance de l'incorporation illégale de la Lituanie dans l'ex-Union soviétique; ... reconnaissant la validité continue des traités bilatéraux conclus entre la Norvège et la Lituanie pendant la période allant de 1920 à 1940 » (ibid., p. 299). Encore plus tranchée a été la position de la Turquie, dont le Ministère des affaires étrangères a rendu publique le 3 septembre 1991 une déclaration aux termes de laquelle « la Turquie, accueillant avec satisfaction la déclaration faite par la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie concernant le rétablissement de leur indépendance, a décidé de rétablir des relations diplomatiques avec les républiques susmentionnées » (ibid., p. 353). La Turquie établira officiellement le 22 novembre avec la Lettonie des relations diplomatiques en vertu d'un communiqué conjoint publié par les deux pays (ibid., p. 355).

¹¹⁷ Il en a été de même avec la Suède dont le Gouvernement reconnaîtra ces trois républiques le 27 août 1991, après la Fédération de Russie (Klabbers, op. cit., p. 303 et 304). De même, le 16 janvier 1992, le Gouvernement suédois a déclaré publiquement reconnaître l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la République de Moldova, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan (ibid., p. 306). La position suédoise ressort de la réponse suivante donnée par le Ministère des affaires étrangères devant le Parlement suédois : « Il n'y a en droit international aucune obligation de reconnaître de nouveaux États et, dans certains cas, des considérations d'ordre politique ont conduit la Suède à différer sa reconnaissance. Toutefois, en règle générale, la Suède a évité d'ajouter des conditions ou exigences politiques aux trois critères légaux » (ibid., p. 309). De son côté, le Ministère français des affaires étrangères rendra public à Paris le 16 janvier 1992 le communiqué suivant : « La Communauté et ses États membres ont reçu confirmation des Républiques de Kirghizie et du Tadjikistan de leur intention de respecter les critères de la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique définis par la Communauté le 16 décembre 1991. Comme ses partenaires de la Communauté, la France reconnaît ces deux Républiques, après avoir reconnu le 31 décembre 1991 huit autres États nouveaux de l'ancienne URSS » (<<http://www.diplomatie.gouv.fr/mae/index.gb.html>>).

¹¹⁸ Voir à ce propos l'exposé fait par le Ministre des relations extérieures, devant la Commission des affaires étrangères du Congrès des députés, de la position de l'Espagne touchant la reconnaissance des Républiques baltes et en particulier, le rétablissement des relations diplomatiques avec celles-ci, compte tenu de la situation particulière dans laquelle l'Espagne se trouvait du fait du traité de 1977 portant relations avec l'Union des Républiques socialistes soviétiques (*D.S.C.-C*, IV Leg., n° 294, p. 8418, 8419 et 8439; également *Spanish Y.B.I.L.* (1991), p. 48 et 49).

elles des communications officielles libellées comme suit : « À la suite de la déclaration que nous, ministres des affaires étrangères de la CEE, avons rendue publique ce jour, je vous prie d'accepter mes félicitations et je vous informe que le Gouvernement espagnol est prêt à accomplir immédiatement les formalités nécessaires en vue du rétablissement des relations diplomatiques entre nos deux pays¹¹⁹ ».

60. La réaction internationale ne se fit pas attendre : peu de jours après, le Conseil européen de Maastricht (9-10 décembre 1991) rend publique la Déclaration sur l'évolution de la situation en Union soviétique, qui postule notamment l'inviolabilité des frontières et la nécessité de régler toutes les questions par les moyens pacifiques, rappelant que « la Communauté et ses États membres attachent une importance particulière à ce que les dispositions nécessaires soient prises sans tarder par les républiques concernées dans le domaine de la mise en œuvre des accords de maîtrise des armements, de la non-prolifération nucléaire ainsi que du contrôle effectif et de la sécurité des armes nucléaires¹²⁰ ». Six jours plus tard, le Conseil de la Commission européenne¹²¹ rendra publique à Bruxelles la Déclaration concernant les lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique, posant ainsi les conditions minimales (protection des droits de l'homme et respect des textes internationaux fondamentaux sur la matière) gouvernant la reconnaissance par les membres de la Communauté.

61. La déclaration que les 12 membres de la Communauté ont rendue publique le 31 décembre 1991 clôt ainsi un chapitre (celui de l'existence de l'Union des républiques socialistes soviétiques) et en ouvre un autre (celui de la reconnaissance éventuelle des républiques qui en sont issues) en ces termes: « La Communauté et ses États membres ont pris note avec satisfaction des assurances qu'ils ont reçues de la part de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Biélorussie, du Kazakhstan, de la Moldova, du Turkménistan, de l'Ukraine ainsi que de l'Ouzbékistan que ces républiques sont prêtes à remplir les exigences énoncées dans les "lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique". Par conséquent, ils sont prêts à reconnaître ces républiques. Ils réitèrent leur disponibilité à reconnaître également le Kirghizistan et le Tadjikistan, dès que des assurances similaires auront été reçues d'eux »¹²². La Belgique adoptera la même démarche pour reconnaître le Tadjikistan¹²³; la Turquie avait déjà reconnu le Kazakhstan¹²⁴.

¹¹⁹ Communications 2.718, 2.179 et 2.180, adressées aux Ministres de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Estonie, citées par F. J. Quel López, *loc. cit.* p. 75 et 76.

¹²⁰ 24 *B.C.E.* (1991), n° 12, p. 11 et 12.

¹²¹ Texte reproduit dans *B.C.E.* (1991), n° 12, p. 120 et 121 et dans 96 *R.G.D.I.P.* (1992), p. 261 et 262. Le 8 janvier 1992, est rendue publique une déclaration sur la Géorgie dans le cadre de la coopération politique européenne (reproduite dans 25 *B.C.E.* (1992), n° 1/2, p. 108.

¹²² Texte reproduit dans 24 *B.C.E.* (1991), n° 12, p. 123 et dans 4 *E.J.I.L./J.E.D.I.* (1993), p. 143.

¹²³ L'ambassade de Belgique à Moscou a adressé au Ministère des affaires étrangères de la République du Tadjikistan une note verbale (texte non publié) datée du 20 janvier 1992, dont la teneur suit : « Le Royaume de Belgique, considérant les accords des conférences de Minsk du 8 décembre 1991 et d'Alma-Ata du 21 décembre 1991, reconnaît la République du Tadjikistan comme État successeur de l'URSS sur le plan international en ce qui la concerne et dans les limites de son territoire » (Klabbers, *op. cit.*, p. 185).

¹²⁴ Comme en témoigne la lettre que le Premier Ministre turc a adressée au Président du Kazakhstan le 24 décembre 1991, la Turquie ayant été le premier État à reconnaître ce pays : « J'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement turc a décidé de reconnaître la décision prise

62. Vu cette évolution, ainsi que ses conséquences pour la communauté internationale, force est de dire qu'il s'est produit un bouleversement dans deux domaines. L'accord comme moyen de négocier les changements survenus dans l'Union des Républiques socialistes soviétiques et le procédé de la reconnaissance conditionnelle¹²⁵. Cette idée est corroborée par Ribbelink qui, dans son ouvrage cité plus haut, décrit comme suit les deux formes que la reconnaissance a revêtues ces derniers temps : « La nouveauté, du moins par rapport à la pratique dans l'Europe de l'après-guerre, tient premièrement, dans le renouveau de la prise de décisions collective et, deuxièmement, dans la réhabilitation de la théorie constitutive. Et dans l'un et l'autre cas, la Communauté européenne joue un rôle capital¹²⁶. »

63. S'agissant du renouveau de cette pratique délaissée de longue date, en vogue à l'ère du « Concert de l'Europe », on citera l'exemple fourni, par les Pays-Bas en réponse au questionnaire de la CDI; en effet, les Pays-Bas nuancent cette idée de la prise de décisions collective en invoquant les faits : chaque État de la Communauté qui le jugeait opportun a reconnu isolément les ex-Républiques yougoslaves et soviétiques, les uns et les autres honorant plus ou moins le principe de la concertation préalable. Les Pays-Bas ont reconnu la Slovaquie et la Croatie en 1991 et en 1992, les républiques membres de la Communauté d'États indépendants (CEI) qui avaient satisfait aux conditions fixées dans le cadre de la Communauté européenne¹²⁷.

64. S'il est vrai que d'autres États que ceux dont il a été question plus haut ont récemment fait leur entrée sur la scène internationale, il reste que, dans leur cas, l'accord qui existait entre les parties intéressées a limité les problèmes posés par la reconnaissance, comme en témoignent l'unification de l'Allemagne¹²⁸ ou la dissolution de la Tchécoslovaquie¹²⁹.

le 16 décembre 1991 par le Soviet suprême de la République du Kazakhstan au sujet de l'indépendance du Kazakhstan le même jour. Permettez-moi de vous dire que c'est pour nous un honneur que d'être le premier État à reconnaître l'indépendance du Kazakhstan » (Klabbers, op. cit., p. 357). Le Conseil des ministres turc avait décidé le même jour d'établir des consulats généraux au Kazakhstan, au Turkménistan, en Ouzbékistan, au Kirghizistan et au Tadjikistan (ibid., p. 359).

¹²⁵ R. Rich, op. cit., p. 36 à 65, et D. Türk, « Recognition of States: A Comment » (4 *E.J.I.L./J.E.D.I.* (1993), p. 66 à 71).

¹²⁶ Voir Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) (1998), p. 32 et 33. Ribbelink dit encore que la conception constitutive – vers laquelle la pratique s'est orientée ces derniers temps – est illustrée par le fait que les critères susmentionnés sont additionnels. En somme le statut d'État des entités en question n'est pas mis en doute, mais on a décidé que, pour être reconnus, ces nouveaux États doivent accepter les règles et normes que la Communauté (européenne) des États tient pour fondamentales. Toutefois, subordonner la reconnaissance à une série de conditions – qui, en outre, peuvent varier d'un cas à l'autre – ce serait sans doute la porte ouverte à l'arbitraire et à l'opacité.

¹²⁷ Voir A/CN.4/511.

¹²⁸ À l'occasion d'une instance devant la Haute Cour de justice du Royaume-Uni, le Conseiller juridique de la Couronne, à ce autorisé par le Ministre des affaires étrangères et des affaires du Commonwealth, a déclaré dans un document daté du 24 février 1995 que : « Le Royaume-Uni reconnaît la République fédérale d'Allemagne qui existe aujourd'hui comme l'État continuateur de la République fédérale d'Allemagne qui existait avant le 3 octobre 1990 et [reconnait que] la République fédérale d'Allemagne conserve la personnalité internationale qu'elle avait avant le 3 octobre 1990 » (*B.Y.B.I.L.* (1997), p. 522).

¹²⁹ Par exemple, un Protocole relatif à l'Accord signé le 11 novembre 1993 entre la Norvège et la République tchèque dispose que « le Gouvernement du Royaume de Norvège et le

65. Traditionnellement, être membre de telle ou telle organisation internationale n'emportait pas reconnaissance de tous et chacun des États membres de l'organisation en question¹³⁰. Or cette tradition tranche nettement, semble-t-il, avec la solution destinée par quelques exemples tirés d'une pratique relativement récente. Ainsi, à la question que lui avait posée un député au sujet de la reconnaissance de l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Ministre espagnol des relations extérieures a répondu en ces termes : « L'Espagne a déjà reconnu l'ex-République yougoslave de Macédoine. Elle l'a fait le 8 avril 1993 dernier, lorsqu'elle a voté en faveur de l'admission de ce nouvel État comme membre à part entière de l'ONU. »

66. Selon la doctrine internationaliste dominante et la pratique diplomatique actuelle de l'Espagne, il faudrait en fait voir dans ce vote un acte de reconnaissance qui n'a besoin d'être ni appuyé ni renforcé par une déclaration postérieure. Ainsi, loin de différer sa reconnaissance, l'Espagne l'a faite coïncider avec l'admission à part entière de la nouvelle république à l'ONU¹³¹. La situation reste cependant incertaine, encore que les États soient de plus en plus nombreux à pencher pour cette solution¹³².

67. C'est ici le lieu de faire observer qu'à l'occasion de la présente analyse de la pratique récente des États, nous avons rencontré quelques institutions qui n'obéissent nullement à la typologie établie; nous pensons par exemple à ce que l'on a pu appeler la « reconnaissance croisée » dans la pratique espagnole. Expliquant la politique du Gouvernement espagnol qui subordonnait l'octroi de la reconnaissance d'État à la République populaire démocratique de Corée à une reconnaissance dite croisée, le Secrétaire général à la politique extérieure du Ministère espagnol des affaires étrangères a déclaré ce qui suit : « Quand les pays occidentaux, à commencer par Washington et Tokyo, ont reconnu la Corée du Nord, les pays de l'Est, à commencer par Moscou et Pékin, ont parallèlement reconnu la Corée du Sud. Ainsi, à nos yeux, toutes les options doivent rester ouvertes, mais nous croyons qu'une reconnaissance isolée à ce stade n'a pas sa place dans ce contexte d'équilibre qu'il nous paraît important de sauvegarder¹³³. » Comme les rédacteurs de la

Gouvernement de la République tchèque, partant du principe que la République tchèque est le successeur de la République fédérale tchèque et slovaque... » (Klabbers, op. cit., p. 295).

¹³⁰ Par exemple, dans une note de son service juridique en date du 25 avril 1934, le Ministère français des affaires étrangères exposait la position de la France sur ce sujet : « L'entrée de l'URSS dans la Société des Nations ne peut que faciliter les relations entre le Gouvernement soviétique et les Gouvernements de tous les États membres de la Société et la reprise des relations diplomatiques là où elles sont encore suspendues. Mais le fait pour deux États d'être membres de la Société n'implique pas nécessairement qu'ils doivent établir entre eux des relations diplomatiques; c'est là une question d'opportunité et de circonstances » (Kiss, op. cit., t. III, p. 157).

¹³¹ Voir *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española* (1994), p. 676. Autre exemple dans ce sens, le 22 mai 1992, la Suède a annoncé qu'elle avait voté pour la résolution de l'Assemblée générale par laquelle la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Slovénie étaient admises à l'Organisation. À l'appui de ce qu'elle avait dit précédemment, elle a ajouté que « conformément à la pratique suédoise, cela signifie que la Suède, qui a déjà reconnu la Croatie et la Slovénie, a également reconnu la République de Bosnie-Herzégovine » (Klabbers, op. cit., p. 313).

¹³² Le Royaume-Uni, ainsi que la Suède ont récemment soutenu l'idée du vote favorable comme valant reconnaissance; plus nuancée est la position de la Finlande et de la Belgique qui voient dans le vote favorable une reconnaissance de fait, qui doit être suivie d'une reconnaissance officielle.

¹³³ *D.S.C.*, Comisiones, III Leg., n° 282, p. 9725; 41 *R.E.D.I.* (1989), p. 190 et 191. L'Allemagne et le Royaume-Uni reconnaîtront la République démocratique populaire de Corée le 19 octobre

R.E.D.I. le soulignent, la reconnaissance dite croisée semble avoir acquis dans la pratique internationale espagnole un singulier droit de cité, sans influencer véritablement l'ordre juridique qui ignorait jusque là cette institution insolite¹³⁴. Il s'agirait en réalité d'un procédé de reconnaissance conditionnelle qui revêtirait toutefois un caractère encore plus complexe.

68. Étant donné l'importance du critère d'effectivité, la reconnaissance de gouvernement est d'un maniement délicat lorsqu'on se trouve en présence de situations ambiguës ou transitoires où l'on ne peut pas encore parler de gouvernement pleinement constitué¹³⁵; ainsi par exemple, en cas de coexistence de deux gouvernements rivaux, un certain nombre d'États européens privilégient la non-reconnaissance. Pour ne pas avoir à choisir un gouvernement plutôt qu'un autre, ils préfèrent attendre que la situation se soit décantée avant d'accorder leur reconnaissance¹³⁶. Il y a plus, on assiste depuis quelque temps à un développement de la pratique de certains États qui prétendent reconnaître exclusivement des États et non des gouvernements, tout en tenant compte des conditions particulières qui détermineront, au cas par cas, la politique qu'ils suivront par rapport à l'entité concernée¹³⁷.

2000 (*A.F.D.I.* (2000), p. 858).

- ¹³⁴ Le Ministre espagnol des affaires étrangères a évoqué cette institution à l'occasion de la reconnaissance de l'État palestinien par la Grèce : « En effet, il se peut que le Gouvernement grec ait décidé de reconnaître l'État palestinien et qu'il procède à une reconnaissance croisée. Nous ne disposons guère que des informations que le Ministre grec des affaires étrangères, qui est parmi nous aujourd'hui, nous a fait tenir hier précisément à l'effet qu'aucune décision n'a été prise, mais que la Grèce pourrait vraisemblablement prendre le parti de cette forme de reconnaissance croisée ». (*D.S.S.*, Comisiones, III Leg., n° 136, p. 7) (*41 R.E.D.I.* (1989), p. 191).
- ¹³⁵ Il est cependant assez fréquent que, lorsqu'un changement de gouvernement est dû à un coup d'État, la réprobation que suscite cette situation se manifeste publiquement; tel a été le cas, par exemple, de la position du Gouvernement espagnol face à l'instabilité politique dans laquelle s'est trouvé le Paraguay en 1996 : « Les événements déclenchés par le général Lino Oviedo à Asunción (Paraguay) du 22 au 25 avril dernier ont constitué une tentative de subversion de l'ordre constitutionnel et du régime institutionnel et ont rapidement pris la forme d'une crise politico-militaire ... Le Gouvernement espagnol a fait connaître immédiatement, clairement et sans ambiguïté sa condamnation de ces événements par un communiqué de presse du Bureau d'information diplomatique en date du 23 avril qui renouvelait l'appui résolu de l'Espagne à la démocratie, réaffirmait la suprématie du pouvoir civil et condamnait énergiquement toute tentative de subversion de l'ordre institutionnel démocratique » (*B.O.C.G.-Sénat*, série I, n° 51, 18 septembre 1996 et *R.E.D.I.* (1997-2), p. 92).
- ¹³⁶ Telle est, par exemple, la conduite que suivent habituellement les Pays-Bas qui, pour cette raison, sont très rarement parmi les premiers pays à reconnaître un nouveau gouvernement, comme le fait observer le répertoire de la pratique cité plus haut (H. F. Van Panhuys, op. cit., p. 382).
- ¹³⁷ On mentionnera à titre d'illustration le document daté du 9 novembre 1988 établi par la Direction générale des affaires juridiques du Secrétariat d'État du Canada, qui annonce que ce pays a décidé d'abandonner sa politique traditionnelle en matière de reconnaissance, et ceci essentiellement afin de ne plus avoir à reconnaître des gouvernements parvenus au pouvoir par des moyens inconstitutionnels (*A.C.D.I.*, tome 27 (1999), p. 387 et 388, et t. 26, p. 324 à 326). De même, en Europe, nombreux sont les États, comme la Suisse, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas, qui tendent à reconnaître des États et non plus des gouvernements. Ainsi, le 4 juillet 1990, le Ministre des affaires étrangères des Pays-Bas a adressé au Parlement de ce pays une communication dans laquelle il écrivait : « Je souhaite porter à votre connaissance la pratique que suivra à l'avenir le Gouvernement des Pays-Bas en matière de reconnaissance de gouvernement. Le Gouvernement hollandais est d'avis que rien n'oblige à reconnaître un

69. La pratique de l'Espagne dans ce domaine semble claire, à en juger par cette déclaration de son Ministre des affaires étrangères devant le Congrès : « L'Espagne reconnaît des États et non des gouvernements. Nous entretenons des relations diplomatiques avec des États, comme le font les autres États du monde... Cela ne signifie certainement pas que nous approuvions la situation actuelle ou le coup d'État de Fujimori. Des gouvernements espagnols démocratiques ont bien coexisté avec Pinochet ou Videla en application de la doctrine Estrada ... mais cela ne signifie pas qu'ils aient accepté l'un ou l'autre de ces deux régimes¹³⁸ ».

70. Toujours dans la sphère latino-américaine, il y a eu quelques cas d'acceptation manifeste d'un régime militaire arrivé au pouvoir par la force¹³⁹. La doctrine Estrada est sortie renforcée de certains événements survenus récemment en Amérique latine, le Mexique, par exemple, ayant décidé de l'appliquer aux événements de 2002 au Venezuela¹⁴⁰. Plus récemment encore, l'abandon de sa charge par le Président de la République de Bolivie et le changement subséquent de titulaire ont suscité des réactions diverses, particulièrement dans l'aire latino-américaine¹⁴¹.

nouveau gouvernement et, inversement, qu'un nouveau gouvernement ne jouit pas d'un droit automatique à la reconnaissance... Soucieux de suivre une politique adoptée par tous ses partenaires de la Coopération politique européenne, le Gouvernement hollandais a décidé qu'il ne reconnaîtrait plus les gouvernements... La réponse à la question de savoir si le Gouvernement hollandais considère une entité donnée comme un gouvernement étranger devra être déduite de la nature des relations qu'il entretient avec cette entité. Cette modification de la politique des Pays-Bas ne mettra certes pas fin aux débats sur ce genre de problèmes, mais ces débats seront désormais axés sur la nature des relations » (*N.Y.I.L.* (1991), p. 237). Dans une autre région du monde, le Ministre australien des affaires étrangères et du commerce a publié le 19 janvier 1988 un communiqué dans lequel il annonçait que son gouvernement avait décidé de renoncer à la pratique consistant à reconnaître des gouvernements (A. Bergin, « The New Australian Policy on Recognition of States Only », *Australian Outlook-The Australian Journal of International Affairs*, tome 42 (décembre 1988), p. 150).

¹³⁸ *D.S.C.*, plénière, IV Leg., n° 184, p. 9049; *Spanish Y.B.I.L.*, tome 2 (1992), p. 152.

¹³⁹ Le gouvernement Videla, en Argentine, fut le premier de la région à reconnaître la dictature de García Meza, arrivé au pouvoir en Bolivie en juillet 1980 (quotidien *Clarín*, 6 août 1980, p. 2 et 3).

¹⁴⁰ Voir la déclaration publiée par le Mexique le 12 avril 2002 : « Le Mexique – sans renoncer à aucune de ses obligations humanitaires ou de solidarité avec le peuple vénézuélien, et appliquant strictement la doctrine Estrada entendue dans son acception précise et unique – s'abstiendra de reconnaître ou de ne pas reconnaître le nouveau Gouvernement vénézuélien et se limitera à maintenir des relations diplomatiques avec lui. Par ailleurs, le Gouvernement mexicain demandera à l'Organisation des États américains de mettre en œuvre les mesures prévues par la Charte démocratique interaméricaine face à la rupture de l'ordre démocratique au Venezuela, conformément aux articles pertinents de cet instrument » (*Revista Mexicana de Política Exterior*, février 2003, p. 191 et 192).

¹⁴¹ Voir par exemple la position adoptée par le Mexique : « Face aux événements politiques et sociaux intervenus en Bolivie qui ont amené le Président Gonzalo Sánchez de Lozada à renoncer à sa charge, le Gouvernement mexicain appelle vigoureusement à respecter l'ordre constitutionnel et l'état de droit qui sont les conditions indispensables de la paix, d'une bonne administration et du développement... Le Mexique réaffirme sa collaboration la plus étroite avec le gouvernement du Président Carlos Diego Mesa, collaboration qui a pour objectif de consolider le processus démocratique et de favoriser le développement économique et social de la Bolivie » (<<http://www.sre.gob.mx>>). Le Chili, de son côté, a fait publier par son ministère des affaires étrangères, le samedi 18 octobre 2003, un communiqué officiel dans lequel, après avoir rappelé les nouveaux principes qui ont cours en Amérique latine, il « fait savoir au nouveau gouvernement qu'il est entièrement disposé à entretenir un dialogue constructif dans

71. La conduite des États en matière de reconnaissance de gouvernement n'est pas immuable; il vaut la peine de mentionner, à cet égard, le cas du Royaume-Uni, où il s'est produit une évolution importante à partir de 1980¹⁴² puisque la non-reconnaissance de gouvernement est devenue progressivement la règle depuis cette date¹⁴³. Il arrive également à l'occasion que, loin de prendre quelque acte que ce

l'intérêt commun de [nos] peuples, du développement et de l'intégration régionale » (Direction de la presse et de l'information du Gouvernement chilien). Les déclarations sur la question ne sont pas venues seulement d'Amérique latine, comme le montre le communiqué publié le 28 octobre 2003 (n° 9399) par la Direction espagnole de l'information diplomatique, qui reprend les termes d'une déclaration adoptée au niveau communautaire : « L'Union européenne se félicite de la nomination de M. Carlos Diego de Mesa comme Président constitutionnel de la Bolivie et lui transmet ses meilleurs vœux de succès... Conformément aux conclusions sur les événements tragiques qui se sont traduits par des pertes de vies humaines en Bolivie, auxquelles est parvenu le Conseil de l'Europe à sa réunion du 17 octobre dernier, l'Union européenne continuera de fournir aide et assistance à la Bolivie pour favoriser le renforcement de ses institutions démocratiques, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme, en vue de faciliter l'instauration d'un climat plus propice au progrès social et au développement économique. » (voir <<http://www.mae.es>>.) De même, l'Argentine a publié, le 14 octobre 2003, un communiqué dans lequel elle se déclarait disposée à apporter à la Bolivie l'aide dont celle-ci avait besoin pour sortir de la crise.

¹⁴² Jusqu'aux années 80, la position de la Grande-Bretagne était la suivante, comme il ressort de l'affaire *La Reine c. le Gouvernement espagnol et autres pour le compte d'Augusto Pinochet Ugarte*, dans le cadre de laquelle il a fallu répondre aux deux questions suivantes (*B.Y.B.I.L.*, tome 71 (2000), p. 583 à 585). Le texte ci-après est extrait d'une lettre datée du 21 janvier 1999, adressée aux services du Procureur de la Couronne (*Crown Prosecution Service*) par le chef du Service du Protocole : « 1) Le Gouvernement de Sa Majesté a-t-il reconnu le défendeur, Augusto Pinochet Ugarte, comme chef d'État de la République du Chili? 2) Dans l'affirmative, à partir de quelle date le défendeur a-t-il été reconnu en cette qualité? À l'époque, le gouvernement de Sa Majesté suivait encore la politique (abandonnée en 1980, voir Hansard H.C., tome 983, col. 277) consistant à accorder la reconnaissance aux nouveaux gouvernements arrivés au pouvoir de façon non constitutionnelle, pourvu qu'ils remplissent certaines conditions, notamment que le nouveau régime exerce effectivement son autorité sur la plus grande partie du territoire de l'État et qu'il soit, dans les faits, solidement établi. La reconnaissance n'était pas censée constituer un jugement sur la légitimité constitutionnelle ou autre des autorités gouvernementales, concernées. Elle avait pour effet de signaler que le gouvernement de Sa Majesté était disposé à traiter avec ces autorités en leur qualité de gouvernement de l'État concerné. La pratique consistant à accorder une reconnaissance distincte ou expresse aux chefs d'État n'existait pas... Le coup d'État qui a porté la junte militaire au pouvoir a eu lieu le 11 septembre 1973. Le nouveau gouvernement a été reconnu. Le 22 septembre 1973, en effet, le Gouvernement de Sa Majesté, par note diplomatique de l'ambassade du Royaume-Uni rédigée en réponse à une note à elle adressée par le Ministère des affaires étrangères dès le lendemain du coup d'État... »

¹⁴³ Dans une réponse en date du 28 avril 1980 adressée à la Chambre des lords par le Ministre britannique des affaires étrangères, on peut lire : « Nous avons décidé de renoncer à reconnaître les gouvernements. Conformément à la doctrine internationale courante, le Gouvernement britannique reconnaît des États. Lorsqu'un changement de régime se produit de façon non constitutionnelle dans un État reconnu, les gouvernements des autres États doivent nécessairement se demander quels rapports ils devraient entretenir – ou ne pas entretenir – avec le nouveau régime, et dans quelle mesure ce dernier a qualité pour être traité en tant que gouvernement de l'État en question. Beaucoup de nos partenaires et alliés ont pour position qu'ils ne reconnaissent pas les gouvernements et que, par conséquent, la question de la reconnaissance ne se pose pas pour eux en cas de changement de régime. À l'inverse, la politique suivie par les Gouvernements britanniques successifs voulait que nous prenions et annoncions officiellement une décision de "reconnaissance" du nouveau gouvernement.

« Cette pratique a suscité des malentendus et notre "reconnaissance" a été interprétée – malgré nos démentis – comme valant implicitement approbation. Par

soit qui tendrait à reconnaître un nouveau gouvernement, on manifeste son opposition à la façon dont ce dernier est parvenu au pouvoir¹⁴⁴. En outre, on fait souvent une distinction entre la continuité des relations avec un pays et la reconnaissance d'un changement brutal de gouvernement, puisque la première n'implique pas nécessairement la seconde¹⁴⁵. Il ne fait aucun doute que la pratique courante offre un nombre croissant de manifestations de non-reconnaissance – au moins expresse – de gouvernement. Les années 70 et 80 en proposent de nombreux exemples, et notamment ceux de l'Iran¹⁴⁶ et du Nicaragua¹⁴⁷.

exemple, lorsque les violations des droits de l'homme commises par un nouveau régime ou les conditions de son arrivée au pouvoir suscitaient des préoccupations légitimes dans la population, il n'était pas suffisant de rappeler que l'annonce d'une « reconnaissance » est une simple formalité et qu'elle est neutre.

Nous en avons conclu que la politique, suivie par de nombreux autres pays, qui consiste à ne pas reconnaître les gouvernements présentait des avantages pratiques. Comme eux, nous continuerons de décider nous-mêmes du caractère que nous donnerons à nos relations avec des régimes arrivés au pouvoir par des moyens non constitutionnels en nous posant la question de savoir si ces pays sont et s'ils resteront vraisemblablement en mesure d'exercer effectivement leur autorité sur le territoire de l'État concerné » (*B.Y.B.I.L.*, tome 51 (1980), p. 367).

- ¹⁴⁴ Suite au coup d'État du 11 avril 1981 au Libéria, par exemple, la question des relations entre le nouveau gouvernement et les États tiers s'est posée. Ainsi, le nouveau chef d'État n'a pas été admis à la cinquième Conférence de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) réunie le 27 avril 1980 à Lomé; pour protester contre cette exclusion, le Libéria a rompu ses relations diplomatiques avec le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Nigéria. Le nouveau régime n'a fait l'objet d'aucune reconnaissance expresse de la part des autres États, qui ont maintenu leur représentation diplomatique à Monrovia (*R.G.D.I.P.*, tome 84 (1980), p. 1145). Un cas voisin est fourni par le Venezuela, avec le communiqué publié le 4 février 1992 par le Bureau d'information diplomatique du Ministère espagnol des affaires étrangères suite à un coup d'État au Venezuela : « Le Gouvernement espagnol condamne avec la plus grande énergie la tentative de coup d'État commise au cours des dernières heures au Venezuela, contre un gouvernement démocratique émané de la volonté populaire librement exprimée par les urnes. Le Gouvernement espagnol réaffirme son appui entier au Gouvernement constitutionnel du Venezuela, soutient sans réserve les mesures adoptées par le Président de la République, Carlos Andrés Pérez, pour faire échec au coup d'État... » (*Actividades...* (1992), p. 1050; *Spanish Y.B.I.L.* (1992), p. 144 et 145).
- ¹⁴⁵ Voir le texte de la réponse du Gouvernement espagnol interrogé au Sénat sur les mesures de révision des relations diplomatiques et de la coopération générale avec le Pérou qu'il envisageait de prendre si la démocratie n'était pas rétablie dans ce pays : « Comme nous l'avons déjà dit à maintes reprises, l'Espagne entretient des relations diplomatiques normales avec tous les États d'Amérique latine, sans que cela implique qu'elle accepte aucun de leurs régimes en particulier. C'est pourquoi le Gouvernement espagnol a l'intention de n'adopter aucune mesure qui tendrait à réviser ses relations diplomatiques avec le Pérou » (*B.O.C.G.*, Sénat, IV Leg., n° 351, p. 55; *Spanish Y.B.I.L.*, tome 2 (1992), p. 153). Il n'en reste pas moins que certaines mesures en ce sens ont été prises, comme la suspension des négociations sur divers traités d'amitié et de coopération, le blocage des aides, la suspension des contacts et visites bilatérales, la réduction des contacts avec les autorités péruviennes, etc. (*B.O.C.G.*, Sénat, IV Leg., n° 351, p. 55 et 56; *Spanish Y.B.I.L.*, tome 2 (1992), p. 224).
- ¹⁴⁶ La situation de l'Iran entre la chute du régime impérial et l'instauration de la République islamique, comme les problèmes suscités par le changement de gouvernement et la reconnaissance de ce dernier, sont particulièrement intéressants à cet égard (*R.G.D.I.P.*, tome 83 (1979), p. 807 à 810). En principe, tous les États ont maintenu leurs relations diplomatiques avec l'Iran. Quelques-uns ont donné à leur acceptation du nouveau régime la forme d'une reconnaissance expresse, une fois constitué le gouvernement Bazargan le 5 février 1979. Tel a été le cas de l'URSS le 12 février, la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Inde, la Libye, le Koweït, le Yémen du Sud, l'Algérie, la Tunisie, l'Iraq, l'Arabie saoudite et la Jordanie le 13 février et la

72. On trouvera un autre exemple récent de non-reconnaissance expresse dans la déclaration par laquelle le Ministre vénézuélien des affaires étrangères a affirmé que le Venezuela ne reconnaissait pas le nouveau gouvernement d'Haïti arrivé au pouvoir après le départ de l'ancien Président Jean-Bertrand Aristide¹⁴⁸.

73. On relèvera encore, dans la pratique récente, les actes formels et exprès de non-reconnaissance formulés par une organisation internationale. Tel est le cas de la décision prise par la Communauté des Caraïbes (CARICOM) en 2004 de ne pas reconnaître le nouveau Gouvernement d'Haïti après le départ de l'ancien Président Aristide¹⁴⁹.

Chine le 14 février. À l'exception de la Grande-Bretagne et de la Belgique, les autres États occidentaux, ainsi que la Pologne et la Tchécoslovaquie, se sont contentés de maintenir leurs relations diplomatiques avec le nouveau régime iranien, ce qui équivalait à une reconnaissance tacite. C'est ainsi qu'à une conférence de presse donnée le 13 février, le Président Carter déclarait : « Nous espérons que les différends qui ont divisé le peuple iranien pendant tant de mois pourront prendre fin. Pendant toute cette période, nous avons été en contact avec ceux qui contrôlent le gouvernement et nous sommes prêts à travailler avec eux » (*International Herald Tribune* du 14 février et *Le Monde* du 15 février 1979).

La France a reconnu elle aussi implicitement le nouveau régime. Le 13 février, un porte-parole du Ministère des affaires étrangères faisait la déclaration suivante : « Le Gouvernement français a suivi avec l'attention que l'on sait les développements de la crise politique que vient de connaître l'Iran. Ainsi que l'a déclaré le Président de la République, le 17 janvier, le Gouvernement français n'a pas à porter de jugement ni à intervenir dans des événements qui sont et doivent rester la responsabilité des Iraniens eux-mêmes. La pratique du Gouvernement français consiste d'ailleurs à reconnaître les États et non les gouvernements. La France est disposée à poursuivre sa coopération avec l'Iran dans le respect des intérêts mutuels des deux pays. Son ambassadeur à Téhéran a pris contact avec M. Bazargan. Le Gouvernement français souhaite vivement que le processus de normalisation conduise au rétablissement de la paix civile et de la sécurité dans l'ensemble de l'Iran. »

¹⁴⁷ La démission du général Somoza au Nicaragua le 17 juillet 1979 et la prise du pouvoir par les insurgés entraînent des problèmes de reconnaissance (*R.G.D.I.P.*, tome 83 (1979), p. 1056 et 1057). Après la désignation éphémère d'un président intérimaire, qui se retirera au bout de 24 heures, le pouvoir fut confié à une junte de cinq membres et à un cabinet ministériel de 18 membres. Le nouveau gouvernement a été rapidement reconnu : le 18 juin par le Panama, le 22 par la Grenade, le 5 juillet par le Guyana, le 18 par le Costa Rica, le 19 par la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela, le 20 par l'URSS et les États de l'Est, ainsi que par l'Éthiopie, le 23 par Cuba, le Brésil, le Honduras, la Suède et le Danemark. En ce qui concerne la France, malgré la pratique suivie par ce pays – si l'on en croit du moins ses déclarations selon lesquelles elle ne reconnaît que les États et non les gouvernements – il ne fait aucun doute que le Gouvernement français a bel et bien reconnu la junte révolutionnaire. Ceci résulte sans contestation possible de l'envoi de M. Paul Faure comme ambassadeur à Managua le 23 octobre 1979. On relèvera qu'auparavant : a) le Gouvernement français avait envoyé à Managua pour expédier les affaires courantes le deuxième secrétaire de l'ambassade de France à Mexico ; b) le Sous-Directeur chargé de l'Amérique latine avait autorisé M. Eduardo Kuhl, Ambassadeur itinérant de la junte avec résidence à Bonn, à prendre possession, le 28 juillet, de l'ambassade du Nicaragua à Paris abandonnée par ses occupants ; c) M. Alejandro Serrano Aldera a été nommé ambassadeur du Nicaragua à Paris quelques semaines plus tard, le 18 août, ce qui renforce encore l'interprétation dégagée plus haut (p. 1057). Quant aux États-Unis, s'ils ne peuvent faire état d'un acte formel de reconnaissance, on ne doit pas négliger le fait que le Secrétaire d'État Cyrus Vance a rencontré pour la première fois à Quito le 10 août les représentants du nouveau régime – dont le Ministre des affaires étrangères – en marge des cérémonies d'investiture du nouveau Président de l'Équateur. On pourrait parler ici d'un cas de reconnaissance tacite (p. 1057).

¹⁴⁸ Voir <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin-america/newsid_3523000/3523349.stm>.

¹⁴⁹ Voir par exemple <<http://www.caricom.org/pressreleases/press22-04.htm>>.

74. La pratique internationale offre des exemples variés de cas où la reconnaissance ne porte ni sur un État ni sur un gouvernement à proprement parler, parce que les entités concernées n'ont pas encore atteint ce que l'on pourrait appeler « la plénitude de la qualité d'État¹⁵⁰ »; la reconnaissance, dans ce genre de cas, porte sur des entités dont la qualité d'État est controversée¹⁵¹. Dans d'autres cas, les

¹⁵⁰ C'est ce qui s'est passé lorsque, le 16 décembre 1981, la Grèce a reconnu un certain statut diplomatique à l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en la considérant officiellement comme l'unique représentant du peuple palestinien. Le chef du Gouvernement socialiste grec, M. Papandréou, avait laissé prévoir cette décision le 23 octobre précédent. Le Gouvernement hellénique a en conséquence décidé d'élever au rang de représentation diplomatique le Bureau d'information et de liaison de l'OLP à Athènes, qui avait été ouvert en février 1981. L'OLP devait disposer du même nombre de « diplomates » qu'Israël – qui ne possédait pas d'ambassade mais avait seulement une « représentation » –, soit 12 personnes. La Grèce était à l'époque le seul pays de la Communauté économique européenne à accorder à l'OLP un rang aussi élevé (*R.G.D.I.P.* (1982), tome 86 (1982), p. 376). Quant à la position de l'Espagne sur cette question, son Ministre des affaires étrangères la définit ainsi : « Sans faire de grandes déclarations démagogiques, l'Espagne a déjà reconnu le caractère d'interlocuteur que possède pour nous l'OLP qui, en ce moment, au sein de l'État palestinien, est l'organisation qui exerce dans les faits ce qu'on pourrait appeler les prérogatives administratives et les prérogatives politiques de cet État palestinien. Comment y sommes-nous arrivés? Il y a deux ans, dans une correspondance adressée au chef du Département politique de l'OLP – correspondance à laquelle il a été répondu, ce qui en fait un échange de correspondance au sens international du terme –, j'écrivais ce qui suit : Le Gouvernement espagnol, confirmant sa politique traditionnelle d'amitié et de solidarité avec le peuple palestinien – cela date d'il y a deux ans –, convaincu du rôle de premier plan que doit jouer l'Organisation de libération de la Palestine dans la recherche d'un règlement pacifique, juste et durable du conflit arabo-israélien, a décidé de donner, à compter de ce jour, un statut officiel au Bureau de ladite organisation en Espagne. Le Bureau de l'OLP en Espagne est inscrit sur la liste diplomatique et cela, à toutes fins pratiques, vaut reconnaissance du caractère d'interlocuteur qu'a pour nous l'OLP. Cette formule originale, qui implique la reconnaissance de l'organe fondamental de l'État palestinien, a créé les conditions qui, je crois, ont permis à l'Espagne d'accéder au premier rang des pays qui suivent de près et activement le problème palestinien » (*D.S.S., Commissions, III Leg, n° 136, p. 7*). Il convient également de mentionner la position britannique sur cette question : « Le Gouvernement britannique soutient le droit qu'a le peuple palestinien de créer un État palestinien souverain, indépendant et viable et souhaite que l'on parvienne rapidement à réaliser ce droit, sous réserve d'une reconnaissance concomitante du droit d'Israël à exister en tant qu'État et du droit de ses citoyens à vivre en paix dans la sécurité » (*B.Y.B.I.L., tome 72 (2001), p. 596*).

¹⁵¹ Cette situation s'est présentée assez fréquemment en rapport avec la reconnaissance du statut d'État à la République arabe sahraouie démocratique, la République populaire de Chine ou la province chinoise de Taïwan. Ainsi, il est souvent arrivé que la décision de reconnaître la République arabe sahraouie démocratique amène le Maroc, qui qualifie cette décision d'« acte inamical », à élever une protestation, voire à rompre les relations diplomatiques, comme il l'a fait avec la Yougoslavie le 28 novembre 1984 (*R.G.D.I.P., tome 89 (1985), p. 463*). Autre exemple, la reconnaissance du statut d'État à la province chinoise de Taïwan par la Grenade, le Libéria et le Belize les 13 et 14 octobre 1989 a amené la République populaire de Chine à suspendre le même jour ses relations avec ces trois pays (*R.G.D.I.P., tome 94 (1990), p. 484*). La position britannique sur cette question est claire, comme il ressort de la réponse ci-après à une question posée au Parlement : « Comme la plupart des pays, nous ne reconnaissons pas Taïwan comme État indépendant. Nous acceptons la position du Gouvernement chinois selon laquelle Taïwan est une province de la République populaire de Chine et nous reconnaissons au Gouvernement chinois la qualité de seul gouvernement légal de la Chine. Taïwan et le Royaume-Uni n'en entretiennent pas moins d'excellentes relations, notamment dans les domaines commercial et culturel. Nous souhaitons renforcer ces relations dans notre intérêt mutuel. Nous estimons que la question de Taïwan devrait trouver une solution pacifique par la voie d'un dialogue entre Chinois des deux rives du détroit de Formose. Nous sommes fermement opposés

États choisissent la prudence, en s'abstenant de reconnaître des entités problématiques¹⁵² ou en faisant clairement savoir que ces entités font partie intégrante d'un État donné¹⁵³. Dans d'autres cas encore, la non-reconnaissance s'explique par le fait que le territoire concerné a été annexé, et elle constitue une manifestation d'opposition à cette annexion¹⁵⁴.

75. Dans un autre ordre d'idées, la reconnaissance d'une situation de belligérance constitue une autre catégorie importante d'actes unilatéraux entraînant des effets juridiques, et à ce titre elle mérite notre attention¹⁵⁵. Par exemple, lorsque des ressortissants de pays tiers subissent un préjudice du fait d'un conflit, la reconnaissance peut jouer un rôle considérable; en effet, la jurisprudence a progressivement fait apparaître que, dans les cas où une situation de belligérance n'est pas reconnue par l'État dans lequel elle se produit, « le souverain porte la responsabilité, à l'égard des résidents étrangers, des blessures que ceux-ci

à l'emploi de moyens militaires et nous le faisons savoir sans ambiguïté aux Chinois chaque fois que l'occasion s'en présente. » (*B.Y.B.I.L.*, tome 71 (2000), p. 538). On mentionnera également la curieuse situation dans laquelle s'est trouvée la France du fait qu'elle ne reconnaissait pas la province chinoise de Taïwan comme État : le porte-parole du Ministère français des affaires étrangères a confirmé le 24 septembre 1978 que les visas d'entrée en France des gymnastes de Formose pour les championnats du monde organisés à Strasbourg du 22 au 29 octobre 1978 avaient été refusés. Il a ajouté : « La France a toujours refusé le visa d'entrée à toute délégation constituée à Formose depuis qu'elle ne reconnaît plus Pékin (*sic*). Le visa d'entrée n'est délivré aux Formosans qu'à titre individuel. » La Fédération internationale de gymnastique devait procéder quelques jours plus tard à l'exclusion de la province chinoise de Taïwan (Formose) et à la réadmission de la République populaire de Chine (*R.G.D.I.P.*, tome 83 (1979), p. 494).

¹⁵² Au cours d'un débat sur l'avenir du territoire du Sahara occidental, le Ministre des affaires étrangères britannique a pu ainsi déclarer : « Nous ne soutenons pas plus la revendication marocaine de souveraineté sur le Territoire que nous ne reconnaissons la République arabe sahraouie démocratique autoproclamée par le POLISARIO » (*B.Y.B.I.L.*, tome 69 (1998), p. 478).

¹⁵³ Par exemple, la majorité des États ont une position très claire vis-à-vis de la Tchétchénie, qu'ils considèrent comme faisant partie de la Fédération de Russie. Dans une réponse écrite au Parlement britannique, le Sous-Secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement au Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth (*Foreign and Commonwealth Office*) a pu déclarer : « Nous reconnaissons que la Tchétchénie fait partie intégrante de la Fédération de Russie. La position du Royaume-Uni est aussi celle de nos partenaires internationaux. Le Président Maskhadov a été élu en 1997 dans le cadre d'élections reconnues comme démocratiques par l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE) » (*B.Y.B.I.L.*, tome 71 (2000), p. 536). En ce qui concerne le nord de l'île de Chypre, la position britannique a été décrite dans les termes suivants par le Ministre des affaires étrangères, lors d'une conférence de presse donnée le 3 octobre 2000 : « Nous n'avons jamais reconnu la prétendue République de Chypre-Nord et nous n'avons aucune intention de le faire » (*B.Y.B.I.L.*, tome 71 (2000), p. 539).

¹⁵⁴ Le 14 septembre 1999, le Ministre espagnol des affaires étrangères, M. Abel Matutes Juan, a déclaré devant le Congrès espagnol : « L'Espagne n'a jamais reconnu l'annexion du Timor par l'Indonésie. Il s'agit d'un territoire dont l'annexion par l'Indonésie n'a été reconnue ni par l'Organisation des Nations Unies ni par la communauté internationale » (*Spanish Yearbook of International Law*, tome 7 (1999-2000), p. 84 et 85) (*DSC-C*, VI Leg., n° 749, p. 21841, 21842 et 21846). Nonobstant cette déclaration, il convient de rappeler que l'Australie a reconnu le 20 janvier 1978 l'annexion de la partie orientale de l'île de Timor par l'Indonésie (*R.G.D.I.P.*, tome 82 (1978), p. 1085).

¹⁵⁵ Il est vrai, comme l'affirme J. Verhoeven, que ce cas de figure a presque disparu, du fait que les États sont habituellement très réticents à reconnaître une situation de belligérance quand cette reconnaissance risque d'être accompagnée d'une aggravation des hostilités (« Relations internationales de droit privé en l'absence de reconnaissance d'un État, d'un gouvernement ou d'une situation », *Recueil des Cours*, tome 192 (1985), p. 21).

pourraient subir sur son territoire du fait d'actes de belligérance ou des blessures qui pourraient leur être infligées par des insurgés sur lesquels le souverain pourrait exercer son contrôle ou que le gouvernement demandeur n'a pas reconnus comme belligérants¹⁵⁶ ». Nous avons trouvé un certain nombre de cas récents de déclarations relatives à la situation de belligérance et à son extinction¹⁵⁷.

76. D'autres exemples tirés d'une pratique tout aussi récente interdisent d'affirmer que la reconnaissance ne s'applique pas à d'autres types de situation¹⁵⁸. On peut ainsi, par exemple, reconnaître la responsabilité de l'État pour des agissements déterminés¹⁵⁹. Nous devons enfin nous demander si la reconnaissance peut être subordonnée à une condition, comme certains cas tendent à le montrer¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Voir l'affaire *Aroa Mines (Ltd.), Royaume-Uni c. Venezuela*, arbitrée par la Commission mixte des réclamations en 1903 (reproduit dans V. Coussirat-Coustère, op. cit., p. 508).

¹⁵⁷ Déclaration du 15 août 2002 de la Ministre des affaires étrangères du Japon sur l'ouverture de conversations de paix entre le Gouvernement sri-lankais et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) : « Le Gouvernement japonais se félicite de ce que le Gouvernement sri-lankais et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) soient convenus, par l'entremise du Gouvernement norvégien, d'entamer des pourparlers officiels en vue de régler le conflit ethnique actuel au Sri Lanka. Soucieux de soutenir ce processus de paix, le Gouvernement japonais a accordé une aide aux régions du nord et de l'est, principalement sous forme de secours humanitaires d'urgence. Le Gouvernement japonais continuera de fournir cette assistance. Le Japon réaffirme qu'il est disposé, dès qu'une paix durable aura été établie, à accorder la plus large coopération à la reconstruction et au relèvement de ces deux régions » (<<http://www.mofa.go.jp>>).

¹⁵⁸ Voir la déclaration du 22 juillet 2003 du Service de presse du Ministère japonais des affaires étrangères sur la situation dans les Îles Salomon : « Le Japon reconnaît que le Gouvernement des Îles Salomon a demandé officiellement au Gouvernement australien et aux pays membres du Forum des îles du Pacifique de déployer des forces armées et de police pour rétablir l'ordre dans l'archipel et que le Gouvernement australien a décidé le 22 juillet 2003, en réponse à cette demande, de déployer des personnels de police et autres personnels en coopération avec d'autres pays membres du Forum des îles du Pacifique. Le Japon soutient cette initiative des pays membres du Forum, qui fait suite à une demande formulée par le Gouvernement et le Parlement national des Îles Salomon, car le rétablissement de l'ordre dans l'archipel est important pour la paix et la stabilité de la région » (<<http://www.mofa.go.jp>>).

¹⁵⁹ La responsabilité du Chili, par exemple, dans l'affaire Carmelo Soria, comme il ressort du communiqué ci-après publié le 27 janvier 2003 par la Direction chilienne de la presse et de la diffusion : « Le Ministère des affaires étrangères a porté à la connaissance de la Commission interaméricaine des droits de l'homme que l'État du Chili est parvenu, avec la famille de Carmelo Soria Espinoza, à un accord qui met fin au recours introduit par la famille devant la Commission. Les négociations entre les parties ont permis d'aboutir à un accord qui met fin à la controverse. La famille Soria accepte les mesures de réparation symboliques que lui offre l'État du Chili et qui consistent en : une déclaration publique par laquelle le Gouvernement chilien reconnaîtra la responsabilité de l'État, à raison des agissements de ses agents, dans la mort de don Carmelo Soria Espinoza; par la même déclaration, il sera proposé de dresser un monument à la mémoire de don Carmelo Soria Espinoza à un endroit de Santiago que désignera sa famille. » L'État du Chili s'engage à payer à la famille de Carmelo Soria, à titre d'indemnité et pour solde de tout compte, la somme de 1,5 million de dollars, sous forme de versement à titre gracieux effectué par le truchement du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Le Gouvernement chilien introduira devant les tribunaux du Chili une requête en réouverture de l'action pénale afin que ceux qui ont donné la mort à don Carmelo Soria Espinoza aient à répondre de cet acte (<<http://www.minrel.cl/prensa/Comunicados2003/27-01-03.htm>>).

¹⁶⁰ La promesse faite par l'Arabie saoudite à Israël en 2002 de reconnaître l'État d'Israël et de normaliser ses relations avec lui avait pour condition le retrait effectif d'Israël des territoires occupés. Le Prince Abdullah bin Abdul Aziz a déclaré : « Nous offrons une normalisation complète des relations, y compris la reconnaissance de l'État d'Israël, si Israël se retire intégralement de tous les territoires occupés, en accord avec les résolutions des Nations Unies, y compris Jérusalem » (<http://www.mofa.gov.sa/ooo/index_maineng.html>).

77. La reconnaissance ne se limite pas aux gouvernements, aux États ou aux situations. Elle peut aussi viser une prétention juridique et prendre dans la pratique la forme d'actes exprès ou de comportements impliquant reconnaissance, ce qui, du point de vue des effets, la fait ressembler à la renonciation lorsque les conditions requises sont réunies.

78. Se pose aussi la question de la reconnaissance de l'État partie dans une relation donnée et de la reconnaissance d'autres États non parties et même de la communauté internationale, laquelle peut s'exprimer sous forme d'actes exprès ou de comportements et attitudes manifestant cette reconnaissance. On pourrait encore mentionner le cas d'un État qui « conclut un accord avec un autre, à propos d'un territoire, qui porterait sur un objet dont seul le souverain peut disposer¹⁶¹ ». Dans le cas de la baie de Delagoa (Lourenço-Marques), il y a eu reconnaissance formelle, quoique implicite, du Royaume-Uni en faveur du Portugal avec la conclusion du Traité de 1987¹⁶².

79. On trouvera un exemple parfait d'acte unilatéral, formel et exprès de reconnaissance dans la reconnaissance par le Gouvernement colombien du titre juridique et historique du Venezuela sur l'archipel des Moines (*archipiélago de los Monjes*), communiquée par note du 22 novembre 1952 et confirmée par le Ministre des affaires étrangères de la Colombie à la séance du 3 août 1971 du Sénat de ce pays¹⁶³.

B. Actes par lesquels l'État renonce à un droit ou à une prétention juridique

La renonciation

80. De même qu'un État est libre d'assumer des obligations – comme on l'a indiqué dans le cas de la promesse et de la reconnaissance –, il peut aussi renoncer à certains droits ou certaines prétentions¹⁶⁴. Dès lors, il peut uniquement renoncer à ses droits subjectifs et réels. Mais, comme on l'a souligné à propos de la promesse dans les affaires des *Essais nucléaires*, il doit aussi notifier cette renonciation, du moins aux États qui peuvent être affectés par cette manifestation de volonté. La renonciation, en tant qu'acte juridique unilatéral, peut donc être définie comme : « la manifestation de volonté par laquelle un sujet de droit abandonne un droit subjectif sans intervention de la manifestation de volonté d'un tiers¹⁶⁵ ». Néanmoins, bien que possibles, ces actes sont rares dans la pratique, ce qui a amené un auteur à dire que les explications à leur sujet seront fondées davantage sur des déductions faites à partir d'autres règles du droit international que sur l'existence même de nombreux cas de renonciation au travers desquels on pourrait établir leurs caractéristiques particulières¹⁶⁶.

¹⁶¹ M. Kohen, *Possession contestée et souveraineté territoriale* (Genève, 1997), p. 327.

¹⁶² Ibid., p. 328.

¹⁶³ R. Rojas Cabot et E. Viña Laborde, *Al otro lado del Golfo Colombia refuta a Colombia* (Caracas, 1984), p. 293 et suiv..

¹⁶⁴ La renonciation a été définie par exemple par Jacqué, op. cit., p. 342, comme « l'acte par lequel un sujet de droit international abandonne volontairement un droit subjectif ».

¹⁶⁵ Suy, op. cit., p. 156.

¹⁶⁶ Degan, « Unilateral Act... », loc. cit., p. 221.

81. Un autre point intéressant concernant la renonciation réside dans la distinction établie par la doctrine entre la renonciation abdicative (par laquelle on abandonne simplement un droit) et la renonciation translatrice (par laquelle on transfère ce droit à un autre sujet de droit international). Comme le dit Suy, la renonciation abdicative serait l'acte juridique par lequel un État se limiterait à abandonner un droit, sans que cet abandon soit stipulé en faveur d'un autre sujet de droit ou que, en général, le renonçant s'occupe encore du sort futur de ses droits. Par contre, dans une renonciation translatrice, l'opération est beaucoup plus complexe. En effet, elle n'implique pas seulement l'abandon d'un droit, mais également le transfert de ce dernier à un autre sujet bien déterminé¹⁶⁷. En ce sens, le caractère unilatéral de l'acte est en quelque sorte sujet à caution, car il s'agit en réalité d'un accord dans son sens le plus strict¹⁶⁸.

82. Mais la réalité internationale est beaucoup plus intéressante que n'importe quelle tentative de distinction entre la renonciation abdicative et la renonciation translatrice, comme le montre la situation suivante : le 31 juillet 1988, le Roi Hussein de Jordanie annonça la rupture des relations juridiques et administratives entre la Jordanie et la Cisjordanie. Le souverain hachémite s'était dit prêt à se plier à la volonté de l'OLP, représentant unique et légitime du peuple palestinien, ainsi qu'au souhait exprimé par les chefs d'États arabes de promouvoir l'identité palestinienne. La Cisjordanie (5 878 kilomètres carrés et 900 000 habitants) faisait partie du Royaume hachémite depuis 1950, jusqu'à son occupation par Israël en 1967. En réalité, il s'agit d'une renonciation à un territoire que l'on ne possède

¹⁶⁷ Suy, op. cit., p. 155.

¹⁶⁸ La renonciation par la Mauritanie à ses revendications sur le Sahara occidental (5 août 1979) pourrait correspondre à ce dernier cas de figure. Dans le texte de l'accord entre la Mauritanie et le Front POLISARIO, il est dit : « La République islamique de Mauritanie déclare solennellement qu'elle n'a et n'aura pas de revendications territoriales ou autres sur le Sahara occidental... » (*R.G.D.I.P.*, t. 84 (1980), p. 402); en réalité, il s'agit d'une renonciation sous forme d'un accord international bien que l'une des parties à cet accord ne soit pas véritablement « un État » (voir également *Keesing's* (1979), p. 29917). Il en est de même de la renonciation par les États-Unis (le 20 mai 1980) à leurs revendications de souveraineté territoriale sur 25 îles du Pacifique. Le Département d'État américain a annoncé officiellement le 20 mai 1980 que les États-Unis renonçaient à formuler des revendications de souveraineté sur 25 îles du Pacifique central et méridional : 1) les îles Gilbert, devenues Kiribati après juillet 1979; 2) les îles Ellice devenues indépendantes en 1978 sous le nom de Tuvalu; 3) les 14 îles du groupe des îles Phoenix; 4) les îles Canton et Enderbury placées sous l'administration conjointe des États-Unis et de la Grande-Bretagne, après l'échange de notes du 6 avril 1939; 5) les 4 atolls qui font partie des Îles Cook; 6) les 3 atolls qui font partie du groupe des îles Tokélaou, appartenant à la Nouvelle-Zélande (*R.G.D.I.P.*, t. 84 (1980), p. 1101). En réalité, cette annonce a été complétée ultérieurement par l'approbation, le 22 juin 1983, par le Sénat américain de quatre traités en vertu desquels les États-Unis renonçaient à toute revendication de souveraineté sur 25 îles du Pacifique Sud – mettant ainsi en évidence un fait indéniable, à savoir que les renonciations territoriales se font aujourd'hui par écrit et résultent d'un acte conventionnel, de sorte que l'on a ainsi une preuve digne de foi de la réalité internationale dont elles sont à l'origine. Aux termes du premier traité, conclu avec la Nouvelle-Zélande, les États-Unis abandonnent leurs revendications territoriales sur Tokélaou, île située au nord du 10° parallèle, mais confirment leur souveraineté sur les îles Swains. Le deuxième traité définit les limites maritimes entre le territoire américain de Samoa et les Îles Cook, à 165° de longitude O. Le troisième traité cède 4 îles à l'archipel de Tuvalu, situé au nord des îles Fidji et autrefois connu sous le nom d'îles Ellice. Un dernier traité cède 14 îles à la République de Kiribati, située au nord de Tuvalu et anciennement connue sous le nom d'îles Gilbert (*R.G.D.I.P.*, t. 88 (1984), p. 234).

pas de facto puisqu'il est occupé par un autre État; la renonciation aurait pour but de permettre aux Palestiniens qui y étaient établis d'exercer enfin leur droit à un État¹⁶⁹.

83. Quelques auteurs¹⁷⁰ donnent divers exemples d'affaires résolues par des instances arbitrales et judiciaires dans lesquelles, en règle générale, la renonciation par un État à ses droits ne se présume pas. Il convient de citer par exemple l'affaire de la *Fermeture du port de Buenos Aires (Argentine c. Grande-Bretagne)*, relative au droit de l'Argentine de présenter une réclamation, dans laquelle le Président du Chili, dans une décision arbitrale du 1^{er} août 1870, a affirmé que le fait qu'une partie ne s'était pas réservé un droit ne signifiait pas qu'elle l'avait abandonné; dans l'affaire *Campbell* du 10 juin 1931 (*Grande-Bretagne c. Portugal*), l'arbitre, M. Carton de Wiart, a affirmé, à propos de l'abandon d'une concession minière, que la renonciation ne se présume jamais¹⁷¹. Dans l'affaire du bateau à moteur suédois *Kronprins Gustaf Adolf (Suède c. États-Unis)*, l'arbitre, M. E. Borel, a affirmé dans la sentence arbitrale du 18 juillet 1932, que « la renonciation à un droit ou à une réclamation ne doit pas se présumer. Elle doit être démontrée par des éléments de preuve irréfutables, lesquels n'existent pas en l'espèce¹⁷² ». Ce point de vue allait être corroboré, bien que la situation soit différente, par l'arrêt rendu dans l'affaire du *Lotus (France c. Turquie)* le 7 septembre 1927 par la Cour permanente de justice internationale, dans lequel celle-ci a affirmé : « les limitations de l'indépendance des États ne se présument donc pas »¹⁷³. Plus récemment encore, dans l'affaire *Nottebohm*, le 6 avril 1955, la Cour internationale de Justice a dû également se prononcer sur la nécessité de donner une forme expresse à la renonciation : « ... ce serait entraver l'ouverture de négociations en vue de régler un différend international ou de conclure un compromis d'arbitrage ... que d'interpréter l'offre d'y recourir, le consentement à y prendre part ou le fait d'y participer comme impliquant renonciation à tel moyen de défense qu'une partie croit avoir ou comme impliquant acceptation de telle prétention de l'autre partie alors que cela n'a pas été exprimé ou ne résulte pas d'une façon incontestable de l'attitude adoptée...¹⁷⁴ ».

84. L'idée que la renonciation doit revêtir une forme expresse a été mise en évidence par la doctrine elle-même, qui a invoqué l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice le 27 août 1952 dans l'affaire des *Ressortissants des*

¹⁶⁹ Comme conséquence logique de son abandon de toute revendication territoriale sur la Cisjordanie, la Jordanie a officiellement licencié le 9 août, à compter du 16 août suivant, plus de 21 000 fonctionnaires palestiniens dans ce territoire occupé par Israël, dont les 5 200 fonctionnaires palestiniens engagés par la Jordanie avant juin 1967 et les 16 105 autres Palestiniens employés après cette date et qui en fait ne jouissaient pas du statut de fonctionnaire. La Cisjordanie a adopté le 20 août une série de mesures définissant le nouveau statut des habitants, désormais considérés comme des citoyens palestiniens et non jordaniens, et réglementant les relations entre les deux rives du Jourdain (*R.G.D.I.P.*, t. 93 (1989), p. 142).

¹⁷⁰ Voir Degan, *Sources of International Law*, op. cit., p. 321 et 322.

¹⁷¹ « Il est de principe, admis par le droit de tous les pays, que les renonciations ne se présument jamais et que, constituant des abandons d'un droit, d'une faculté, ou même d'une espérance, elles sont toujours de stricte interprétation ... en admettant même qu'une renonciation puisse être tacite, encore ne peut-elle s'induire que de faits non susceptibles d'une autre interprétation dans les circonstances de l'affaire. » (*Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 1156).

¹⁷² *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 1299.

¹⁷³ *C.P.J.I.*, série A, n° 10, p. 18.

¹⁷⁴ *C.J.I.*, *Recueil 1955*, p. 19 et 20.

*États-Unis au Maroc*¹⁷⁵. En ce sens, le silence ou l'acquiescement ne suffiraient pas pour qu'une renonciation puisse effectivement produire des effets, une interprétation stricte s'imposant alors à cet égard. En tout état de cause, la renonciation tacite ne serait admissible que lorsqu'elle découle de faits qui, du moins en apparence, revêtent un caractère non équivoque¹⁷⁶.

85. Cependant, des doutes surgissent face à certaines situations dans lesquelles il subsiste un lien avec l'exercice de compétences sur un territoire, la notion d'effectivité revêtant un caractère prédominant dans un grand nombre de ces cas : voir les affaires de *L'île de Palmas*¹⁷⁷ et du *Temple de Préah Vihear*¹⁷⁸.

86. Il ressort de la pratique internationale que le principe selon lequel une renonciation ne se présume en aucune façon est un principe de droit reconnu par tous les États¹⁷⁹.

87. Quelques cas de renonciation aux intérêts de dettes contractées antérieurement sont recensés dans la pratique internationale, bien qu'ils ne soient pas extrêmement fréquents. Par exemple, dans sa sentence arbitrale concernant l'affaire opposant la Russie à la Turquie, la Cour permanente d'arbitrage a estimé, le 11 novembre 1912, que la Russie ne pouvait pas revenir sur sa position une fois payée la dette contractée, après avoir renoncé aux intérêts de cette dette¹⁸⁰. Dans un grand nombre de ces affaires, comme on l'a déjà fait observer à propos de la promesse, la promesse de remise d'une dette équivaldrait à une renonciation. Le type d'acte unilatéral serait en ce sens sans importance, seul comptant véritablement le fait

¹⁷⁵ J. Bentz a indiqué à cet égard qu'« une renonciation à une règle de droit international établie dans l'intérêt de la communauté des nations ne peut se présumer »; voir « Le silence comme manifestation de volonté en droit international public », (*R.G.D.I.P.*, t. 67 (1963), p. 75). Un auteur, Jacqué, dans *Éléments...* (op. cit., p. 342), a affirmé cependant que la renonciation peut résulter d'une manifestation expresse de volonté, ou bien d'une série de comportements concluants; toutefois, cette position ne semble pas avoir été accueillie très favorablement dans la doctrine, compte tenu des difficultés que cela impliquerait aux fins de preuve.

¹⁷⁶ Dans l'affaire *des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, devant la Cour permanente de justice internationale, lors de la séance publique du 26 avril 1932, le représentant du Gouvernement français a déclaré : « En ce qui concerne la renonciation tacite, il est de principe que l'on ne peut pas être facilement présumé avoir renoncé à un droit; pour que l'on puisse faire jouer l'idée de renonciation, il faudrait invoquer des actes non équivoques... » (Kiss, op. cit., t. I, p. 644).

¹⁷⁷ Compte tenu de la condition énoncée dans la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de *L'île de Palmas* selon laquelle l'effectivité est depuis le XIX^e siècle et continue d'être nécessaire au maintien d'un titre par occupation, le fait de ne pas protester contre des actes concurrents de souveraineté, ouvertement accomplis, pourrait suffire à indiquer que le degré requis d'effectivité dans le maintien du titre n'a pas été démontré (I. C. MacGibbon, « The Scope of Acquiescence in International Law », 31 *B.Y.B.I.L.* (1954), p. 168).

¹⁷⁸ *C.I.J. Recueil 1962*, p. 23.

¹⁷⁹ Suy, op. cit., p. 163.

¹⁸⁰ Comme cela a été souligné en l'espèce, « entre le Gouvernement impérial russe et la Sublime Porte, il y a donc eu renonciation aux intérêts de la part de la Russie, puisque son ambassade a successivement accepté sans discussion ni réserve et reproduit à maintes reprises dans sa propre correspondance diplomatique les chiffres du reliquat de l'indemnité comme identiques aux chiffres du reliquat en capital... Le Gouvernement impérial russe ne peut, une fois le capital de l'indemnité intégralement versé ou mis à sa disposition, revenir valablement d'une façon unilatérale sur une interprétation acceptée et pratiquée en son nom par son ambassade. » (*Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI, p. 446).

qu'on se trouve effectivement face à un acte unilatéral dont peuvent découler les conséquences juridiques qui résultent de tels actes.

88. On peut aussi classer parmi les actes de renonciation l'acte qui a pour finalité l'abandon des poursuites engagées par un État (par exemple, renonciation au recours contre la décision britannique de ne pas extraditer Pinochet vers l'Espagne)¹⁸¹.

C. Actes par lesquels un État entend confirmer un droit ou une prétention juridique

1. La protestation

89. Comme l'indique Suy, il suffit de jeter un coup d'œil à la presse pour se rendre compte que les États émettent très souvent des protestations contre une violation de leurs droits ou les agissements de tiers qu'ils considèrent comme une ingérence inadmissible dans leurs intérêts¹⁸². Venturini définit la protestation comme « la déclaration de volonté de ne pas reconnaître comme légitime une prétention déterminée ou de toute façon de contester la valeur d'une situation donnée »¹⁸³. La définition établie par MacGibbon est encore plus convaincante; pour lui, « la protestation constitue une objection formelle par laquelle l'État protestataire fait savoir qu'il ne reconnaît pas la légalité des actes qui font l'objet de sa protestation, qu'il n'accepte pas la situation que ces actes ont créée ou menacent de créer, et qu'il n'a aucune intention d'abandonner ses propres droits dans cette affaire »¹⁸⁴.

90. La protestation a un effet totalement inverse de celui de la reconnaissance¹⁸⁵; en effet, elle vise à éviter qu'une situation soit opposable à l'État qui la formule, ce qui la prive donc de tout effet juridique¹⁸⁶.

91. Ce qui est clair, c'est qu'elle doit être répétée et, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, doit être suivie, si les circonstances le permettent, d'actes concluants comme par exemple le recours devant un organe d'une organisation

¹⁸¹ Renonciation de la part de l'Espagne à introduire un recours contre la décision britannique de ne pas extraditer Pinochet pour des raisons humanitaires (7 *Spanish Yearbook of International Law* (1999-2000), p. 96) : le 17 janvier 2000, le Bureau d'information diplomatique (OID) du Ministère espagnol des affaires extérieures a rendu public le communiqué suivant : « L'Ambassadeur d'Espagne a également reçu pour instruction de réitérer la décision qu'a prise l'Espagne de n'introduire aucun recours contre la décision finale prise par le Ministère britannique de l'intérieur concernant l'extradition du sénateur Pinochet. ». L'OID devait le répéter le 26 janvier 2000 : « Le Ministère des affaires extérieures ... a simplement réaffirmé à plusieurs reprises que le Gouvernement espagnol était fermement décidé à ne pas recourir contre la décision que pourrait prendre le Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni tendant à mettre définitivement fin au processus d'extradition du sénateur Pinochet... Il a simplement formellement réitéré sa décision de ne pas former de recours. » (ibid., p. 97).

¹⁸² Suy, op. cit., p. 47.

¹⁸³ G. Venturini, « La portée... », loc. cit., p. 433.

¹⁸⁴ I. C. MacGibbon, « Some Observations on the Part of Protest in International Law », 30 *B.Y.B.I.L.* (1953), p. 298.

¹⁸⁵ Pour J. Charpentier, la protestation s'oppose non pas à la reconnaissance mais à la notification; il ajoute : « en effet, la protestation ne produit pas d'effet par elle-même, si ce n'est de faire connaître officiellement son refus d'admettre une prétention donnée » (« Engagements unilatéraux et engagements conventionnels : différences et convergences », op. cit., p. 368).

¹⁸⁶ Degan, *Sources of International Law*, op. cit., p. 346.

internationale¹⁸⁷ ou devant un tribunal de même type¹⁸⁸ ou qu'il ne soit pas nécessaire d'aller jusque-là pour que la protestation produise ses effets. En réalité, pour que non seulement elle soit explicite mais produise des effets, la protestation doit être exprimée de manière effective et réitérée; en un mot, elle doit être formulée clairement, ses effets dépendant souvent de la fermeté et de la vigueur avec laquelle elle a été élevée¹⁸⁹.

92. La protestation, par exemple, peut produire des effets négatifs en ce qui concerne la formation de titres historiques, comme la prescription acquisitive ou extinctive; elle a un effet dissuasif dans la mesure où elle interrompt le délai jugé nécessaire pour transformer une possession en un titre valable et définitif à tous effets. Il se trouve qu'en droit international il n'existe pas vraiment de disposition précisant le laps de temps nécessaire pour que la prescription – quelle qu'elle soit – produise pleinement ses effets. Sa fonction, comme l'a souligné Venturini, est remplie dans le droit international par d'autres institutions juridiques, « qui se rattachent au principe général de l'effectivité, en vertu duquel toute situation de fait, stable, connue et incontestée, vient à acquérir une valeur juridique¹⁹⁰ ».

93. La caractéristique primordiale de cet acte unilatéral réside dans le fait qu'il vise à préserver les droits de l'État qui formule cette protestation. Celle-ci peut être exprimée oralement ou par écrit par les organes compétents et est communiquée à l'autre État ou aux autres États qui pourraient être affectés, directement ou indirectement par des intermédiaires¹⁹¹. Encore que, comme l'indique Suy, la protestation puisse s'induire de certains actes implicites, comme le fait de soumettre une controverse au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale, d'engager une procédure arbitrale ou de soumettre une affaire à la Cour internationale de Justice, de rompre des relations diplomatiques ou de ne pas accepter certains des membres d'une mission, ou encore de mesures telles que la rétorsion, les représailles ou la légitime défense, à condition que tous ces actes visent à protester contre un fait illicite commis par un autre État¹⁹². De plus, le destinataire de la protestation est généralement défini de même que le sujet fondé à protester, sauf dans les cas où l'on est en présence de situations susceptibles d'être qualifiées de « violations d'obligations internationales essentielles pour la communauté

¹⁸⁷ À ce sujet, Suy présente divers exemples de notes de protestation envoyées au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies; en outre il arrive fréquemment que lorsque la protestation est adressée à un organisme international, elle soit adressée en même temps au sujet de droit responsable (généralement l'État contre lequel elle est dirigée) (voir Suy, op. cit., p. 59 et 60).

¹⁸⁸ P. Cahier, « Le comportement... », op. cit., p. 251. À titre d'illustration dans la jurisprudence, l'auteur cite la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Chamizal* (*Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI, p. 328 et 329) ainsi que l'opinion individuelle de M. Levi Carneiro, juge à la Cour, dans l'affaire *des Minquiers et des Écréhous* (*C.I.J. Recueil 1953*, p. 108).

¹⁸⁹ Dans le cas contraire elle ne parviendrait pas à produire les effets voulus : « Si la protestation est isolée, la présomption subsiste que le protestataire n'a pas eu la volonté réelle de s'opposer à l'état de choses prétendu illégitime. » (Suy, op. cit., p. 79).

¹⁹⁰ Venturini, « La portée... », loc. cit., p. 393.

¹⁹¹ On citera par exemple le cas de l'annulation par le Ministre espagnol des affaires extérieures, le 23 septembre, d'une réunion prévue avec le représentant de la Yougoslavie auprès de l'Organisation des Nations Unies, pour protester contre les accusations portées par un tribunal yougoslave contre le Secrétaire général sortant de l'OTAN (52 *R.E.D.I.* (2000), p. 105).

¹⁹² À dire vrai, il est en fait quelque peu étrange de parler du caractère « implicite » de la protestation que l'on pourrait induire de quelques-uns de ces actes. Voir à ce sujet Suy, op. cit., p. 53.

internationale dans son ensemble »¹⁹³ ou de « violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général »¹⁹⁴.

94. La Cour internationale de Justice a eu l'occasion d'aborder la question de la protestation dans l'affaire des *Pêcheries anglo-norvégiennes*¹⁹⁵, insistant sur le fait que la protestation devait être formulée de manière immédiate, dans le but d'empêcher ainsi la consolidation de l'acte unilatéral auquel on veut faire opposition. Cette position serait réaffirmée dans l'affaire du *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime [El Salvador/Honduras : Nicaragua (intervenant)]*¹⁹⁶. La vigueur de la protestation est en général essentielle pour que celle-ci puisse produire pleinement ses effets; d'une certaine façon, c'est une circonstance logique découlant de la nature même des choses, étant donné, que si ce que l'on veut éviter c'est qu'un fait ou un comportement ou une situation donnés produisent des effets à l'égard de l'État qui formule la protestation, celle-ci doit être énoncée en termes bien clairs pour permettre à des tiers de connaître immédiatement la position adoptée par cet État vis-à-vis de l'acte contre lequel la protestation est dirigée. À cet égard, la pratique offre de nombreux exemples, très divers, qui donnent une idée des caractéristiques que nous avons précédemment attribuées à cet acte unilatéral.

a) Protestation contre des agissements contraires au droit international

95. Quelques cas illustrent ces actes unilatéraux bien qu'ils ne puissent pas être tous considérés comme des actes juridiques du point de vue qui intéresse la Commission. On se contentera d'exposer certains actes étatiques qui pourraient être considérés comme des protestations en essayant d'établir une classification minimale. En premier lieu, on évoquera les cas de protestation contre l'acte d'un État qui contrevient, selon l'État qui formule la protestation, à un accord

¹⁹³ Il n'y a pas lieu de revenir ici sur toutes les discussions qui, partant de la notion de « crime international » contenue dans l'ancien article 19 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des États élaboré par la Commission du droit international, et modifiée ultérieurement en raison des réticences exprimées à propos du projet de chapitre III, ont abouti à la formule susmentionnée au cours de l'été 2000. Voir à ce sujet le quatrième rapport sur la responsabilité des États du 2 avril 2001 (A/CN.4/517), établi par J. Crawford, en particulier les pages 17 à 21.

¹⁹⁴ Conformément au titre donné au chapitre III du projet d'articles sur la responsabilité des États pour fait internationalement illicite. Voir l'annexe de la résolution 56/83 de l'Assemblée générale, en date du 12 décembre 2001.

¹⁹⁵ *C.I.J. Recueil 1951*, p. 131. La Cour a déclaré ce qui suit : « De toute manière, la règle des 10 milles apparaît comme inopposable à la Norvège, celle-ci s'étant toujours élevée contre toute tentative de l'appliquer à la côte norvégienne. ». En outre, comme indiqué également à la page 138, « la Cour est fondée à dire que les autorités norvégiennes ont appliqué leur système de délimitation d'une façon suivie et constante depuis 1869 jusqu'à la naissance du différend ».

¹⁹⁶ « La Chambre considère que cette protestation du Honduras, qui a été élevée après une longue série d'actes de souveraineté d'El Salvador à Meanguera, a été formulée trop tard pour dissiper la présomption d'acquiescement de la part du Honduras. Le comportement du Honduras vis-à-vis des effectivités antérieures révèle une admission, une reconnaissance, un acquiescement ou une autre forme de consentement tacite à l'égard de la situation. En outre, le Honduras a soumis à la Chambre une liste volumineuse et impressionnante de documents sur lesquels il s'appuie pour démontrer des effectivités honduriennes en ce qui concerne l'ensemble de la zone en litige, mais il n'a dans ces documents produit aucune preuve de sa présence sur l'île de Meanguera. » (*C.I.J. Recueil 1992*, par. 364).

international antérieur ou est de manière générale, contraire au droit international, ou est considéré tout simplement comme disproportionné¹⁹⁷.

96. Dans une note remise au Gouvernement allemand par l'Ambassadeur de France à Berlin, le 21 mars 1935, la France formula une protestation officielle contre l'attitude de l'Allemagne jugée contraire à divers traités internationaux qui empêchaient son réarmement ou le limitait : « Le Gouvernement de la République a le devoir d'élever la protestation la plus formelle contre ces mesures au sujet desquelles il formule dès maintenant toutes réserves... Décidé, en ce qui le concerne, à rechercher tous les moyens de collaboration internationale propres à dissiper ce malaise et à sauvegarder la paix de l'Europe, il tient à réaffirmer, avec son respect de la foi des traités, sa ferme résolution de n'accepter, dans aucune négociation, qu'il puisse être fait état de décisions unilatérales prises en violation d'engagements internationaux¹⁹⁸ ».

97. La protestation émise par la République populaire de Chine au sujet de la vente éventuelle d'armes par les États-Unis à la province chinoise de Taïwan, dans la déclaration du 21 juin 1980, a été considérée comme la plus sérieuse qui ait été formulée par le Gouvernement de Pékin depuis la reconnaissance mutuelle des deux pays, le 15 décembre 1978¹⁹⁹. Au cours de l'année 1982, d'autres protestations de la Chine se sont succédé à l'égard des États-Unis en raison du maintien de la position de ce dernier pays sur la question. Washington et Pékin ont essayé de régler le problème par un communiqué commun publié le 17 août 1982 dans lequel le Gouvernement des États-Unis annonçait son intention de ne pas poursuivre une politique de ventes d'armes à long terme à province chinoise de Taïwan et de réduire considérablement celles-ci. Les ventes successives ont provoqué de nouvelles réactions de la Chine qui a protesté le 24 juillet 1983 contre ces décisions. Le 20 juin 1984, le Gouvernement chinois devait élever une nouvelle protestation contre la livraison d'avions de transport militaires américains à province chinoise de Taïwan²⁰⁰. Au début de 2001, une déclaration des États-Unis annonçant la

¹⁹⁷ À titre d'exemple, on citera ce qui s'est passé à la suite de la fermeture, au début de novembre 2003, de la frontière entre le Royaume-Uni et l'Espagne à Gibraltar en raison du risque de contamination par un virus détecté à bord du navire *Aurora*. Le Secrétaire aux affaires étrangères du Royaume-Uni a formulé une protestation formelle dont la teneur était la suivante : « Je regrette la mesure prise par le Gouvernement espagnol, qui est inutile et disproportionnée. Des discussions approfondies ont eu lieu au cours du week-end avec le Gouvernement espagnol et la décision prise par l'exploitant de ce navire de croisière tendant à confisquer les passeports de tous ceux qui descendent à terre à Gibraltar est une mesure de sauvegarde parfaitement suffisante pour veiller à ce qu'aucune de ces personnes ne puisse effectivement entrer en Espagne. Cette mesure est donc inutile et malvenue. » (<<http://www.fco.gov.uk>>).

¹⁹⁸ Texte reproduit par A. C. Kiss, *Répertoire français de la pratique en matière de droit international public*, t. I (Paris, 1962), p. 15 et 16.

¹⁹⁹ Cette protestation est ainsi libellée : « Tout en affirmant qu'il ne ferait rien pour compromettre le processus de rapprochement entre la Chine continentale et la province chinoise de Taïwan, le Gouvernement américain envoie à l'heure actuelle d'énormes quantités d'armes à destination de la province chinoise de Taïwan. Cette discordance entre les mots et les faits ne représente rien d'autre que la mauvaise foi dans les relations internationales. Il est évident que la poursuite de la vente d'armes en quantités croissantes à la province chinoise de Taïwan constitue une infraction aux principes énoncés par l'accord sur l'établissement des relations diplomatiques entre la République populaire de Chine et les États-Unis et affecte le développement normal des relations sino-américaines. Le peuple chinois ne peut certainement pas rester indifférent devant une telle situation. » (*R.G.D.I.P.*, t. 85 (1981), p. 118 et 119).

²⁰⁰ *R.G.D.I.P.*, t. 87 (1983), p. 839; et *R.G.D.I.P.*, t. 89 (1985), p. 124.

fourniture d'une assistance à province chinoise de Taïwan dans le domaine militaire a provoqué une nouvelle protestation de la Chine²⁰¹.

98. Assurément, la situation ambiguë dans laquelle se trouve province chinoise de Taïwan provoque des protestations énergiques de la part de la République populaire de Chine chaque fois que des États tiers mènent des actions dont on pourrait déduire une certaine reconnaissance ou un premier pas vers une reconnaissance. C'est le sens que revêt la protestation formulée par le Gouvernement chinois le 15 octobre 1980 au sujet de la signature d'un accord entre les États-Unis et province chinoise de Taïwan octroyant certains privilèges et immunités à leurs représentants respectifs. La Chine a vu dans cet accord une violation flagrante des engagements pris par le Gouvernement des États-Unis envers le Gouvernement de la République populaire de Chine lors de la reconnaissance de ce dernier par les États-Unis, le 15 décembre 1978, et de l'établissement de relations diplomatiques entre les deux parties. Cette protestation fut remise par l'un des vice-ministres chinois des affaires étrangères à l'ambassade des États-Unis à Pékin²⁰². Il convient de citer à propos de ce qui précède la protestation du Gouvernement chinois contre certaines des dispositions de la loi américaine du 29 décembre 1981 sur l'immigration (26 mars 1982). La protestation portait plus particulièrement sur la disposition qui autorisait l'octroi chaque année de 2 000 visas à des immigrants en provenance de la Chine continentale et d'un nombre égal de visas aux immigrants en provenance de la province chinoise de Taïwan. Le Gouvernement de Pékin a estimé que cette mesure équivalait à traiter la province chinoise de Taïwan comme un « État », ou comme une « entité indépendante », en violation des engagements pris par les deux pays²⁰³.

99. Toujours à propos de la province chinoise de Taïwan, les relations diplomatiques entre la République populaire de Chine et les Pays-Bas ont été réduites au niveau des chargés d'affaires à dater du 20 janvier 1981, à la suite de la vente de deux sous-marins par le Gouvernement néerlandais aux autorités de la province chinoise de Taïwan. Le Gouvernement chinois a émis une protestation au sujet de la vente des sous-marins qui, selon lui, « non seulement cré[ait] des entraves à une réunification pacifique de la province chinoise de Taïwan avec la Chine continentale, mais encore port[ait] atteinte à la paix et à la stabilité dans la région²⁰⁴ ».

100. La République populaire de Chine a formulé une autre protestation à la suite de l'escale du nouveau Président de la province chinoise de Taïwan aux États-Unis. Pékin a fait part de son opposition, alléguant que les autorités taiwanaises utilisaient cette escale pour mener des activités séparatistes²⁰⁵.

²⁰¹ Washington a accepté le 23 avril 2001 de vendre à la province chinoise de Taïwan une grande partie des armes qu'elle avait commandées (destroyers, avions de patrouille, hélicoptères, pièces d'artillerie, missiles sol-air). L'administration américaine a certes relativisé la portée de la transaction en rappelant qu'elle s'inscrivait dans le cadre du *Taiwan Relations Act* qui fait obligation aux États-Unis de garantir la défense de l'île (*R.G.D.I.P.*, t. 105 (2001), p. 735 et 736).

²⁰² *R.G.D.I.P.*, t. 85 (1981), p. 388 et 389.

²⁰³ *R.G.D.I.P.*, t. 86 (1982), p. 781 et 782.

²⁰⁴ *R.G.D.I.P.*, t. 85 (1981), p. 546.

²⁰⁵ *R.G.D.I.P.*, t. 104 (2000), p. 1012.

101. L'invasion de l'Afghanistan par l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) a donné lieu à de nombreuses protestations, parmi lesquelles on notera en particulier, en raison de la vigueur des termes employés, la déclaration faite le 23 juin 1980 à la Conférence du G-7 (Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, République fédérale d'Allemagne et Royaume-Uni) dans laquelle il est dit notamment : « C'est pourquoi nous voulons réaffirmer que l'occupation militaire soviétique de l'Afghanistan est inacceptable et que nous sommes déterminés à ne l'accepter ni maintenant ni plus tard. Elle est incompatible avec la volonté d'indépendance nationale du peuple afghan comme l'atteste sa courageuse résistance, et avec la sécurité des États de la région²⁰⁶ ».

102. Le 30 juillet 1980, le Parlement israélien a approuvé la Loi fondamentale proclamant la réunification de Jérusalem, faisant de cette ville la « capitale éternelle » d'Israël, et y ordonnant le transfert des institutions nationales. Cette décision a provoqué de très nombreuses réactions d'opposition : par exemple, le 31 juillet, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne déclarait que l'adoption de cette loi était contraire au droit international et aux résolutions de l'Organisation des Nations Unies; le même jour, le Ministère français des affaires étrangères déplorait ce qu'il considérait comme « une décision unilatérale qui s'inscrit dans un ensemble de mesures visant à remettre en cause le statut de Jérusalem »; le Département d'État des États-Unis déclarait dans un communiqué que les États-Unis considéraient « comme sans effet des actes unilatéraux visant à modifier le statut de Jérusalem en dehors du cadre d'un règlement négocié ». En outre, les États qui avaient une mission diplomatique à Jérusalem annonçaient leur décision d'en transférer le siège à Tel Aviv²⁰⁷.

103. La protestation de l'Égypte contre le projet israélien de percement d'un canal reliant la Méditerranée à la mer Morte était fondée sur le fait que la construction de ce canal, commençant dans la zone de Gaza et traversant à l'arrivée une partie de la Cisjordanie occupée, était une initiative contraire à l'esprit et à la lettre des Accords de Camp David et un obstacle à la paix²⁰⁸. Le Ministre britannique des affaires étrangères interrogé à ce sujet avait répondu à l'époque: « Le projet, envisagé, est contraire au droit international dans la mesure où il implique des travaux illégaux dans le territoire occupé et porte atteinte aux droits de la Jordanie sur la mer Morte et les régions avoisinantes. Le Gouvernement de Sa Majesté n'apportera aucun appui officiel à ce projet²⁰⁹. »

104. La France, la Grande-Bretagne et les États-Unis adressèrent le 15 juin 1981 une protestation au Gouvernement soviétique après l'organisation, la veille, par les autorités de la RDA, d'élections au suffrage universel direct dans le secteur oriental de Berlin. Les États occidentaux qui avaient transmis cette note par l'intermédiaire de leurs ambassadeurs à Moscou estimaient que la nouvelle procédure électorale

²⁰⁶ *R.G.D.I.P.*, t. 84 (1980), p. 845.

²⁰⁷ *R.G.D.I.P.*, t. 85 (1981), p. 182 et 183.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 866.

²⁰⁹ 52 *B.Y.B.I.L.* (1981), p. 467. Le 4 décembre 1981, lors de l'examen de cette question par la Commission de politique spéciale de l'Assemblée générale, le représentant du Royaume-Uni, rappelant la position des membres de la Communauté économique européenne, a affirmé: « La construction du canal envisagé ne pourra en aucune façon être considérée comme un simple acte d'administration. En outre, les Dix estiment que ce canal pourrait aussi porter préjudice à l'avenir de la bande de Gaza, qui devrait être déterminé dans le cadre d'un règlement de paix global. Les Dix réitérent donc leur opposition au projet. » (*ibid.*, p. 516).

revenait à faire de Berlin-Est une partie intégrante du territoire est-allemand, en contradiction avec l'accord quadripartite du 3 septembre 1971²¹⁰.

105. Une protestation a été adressée, à l'Ambassadeur d'URSS, à Rome, par le Ministre italien des affaires étrangères à la suite de ce que le Gouvernement italien considérait comme une violation inacceptable des eaux territoriales italiennes dans le golfe de Tarente par un sous-marin soviétique, le 24 février 1982²¹¹.

106. Le Premier Ministre suédois a envoyé une note de protestation à l'Ambassadeur d'URSS à Stockholm à la suite de l'incursion de sous-marins soviétiques dans les eaux suédoises en mars, avril, mai et juin 1983, considérant qu'il s'agissait d'une violation de l'intégrité territoriale de la Suède et d'une forme d'espionnage²¹².

107. Plusieurs États tiers ont réagi lors du mouillage de mines par les États-Unis dans des ports du Nicaragua; ils ont élevé des protestations et se sont déclarés préoccupés par les mesures prises par la CIA en rapport avec le minage de ports nicaraguayens (entre autres, les Gouvernements britannique, français, ouest-allemand, belge, néerlandais, mexicain et japonais). Les quatre États membres du groupe de Contadora ont publié le 8 avril une déclaration commune condamnant cette initiative, laquelle a été également critiquée par les ministres des affaires étrangères des États membres de la CEE²¹³.

108. Le Gouvernement soviétique a émis une protestation au sujet de la violation des eaux territoriales de l'URSS par deux navires de guerre américains, le 13 mars 1986²¹⁴.

109. Le Japon a présenté une protestation à l'URSS à la suite de la violation de son espace aérien par un bombardier soviétique. C'était la vingtième fois de l'année 1987 qu'était signalée l'intrusion d'un avion soviétique dans l'espace aérien japonais. Le 27 août 1987, Moscou avait déjà présenté ses excuses et promis qu'aucune autre violation de l'espace aérien du Japon ne se reproduirait à l'avenir²¹⁵.

110. Une protestation a été formulée par les États-Unis à la suite de la destruction par l'aviation cubaine, le 24 février 1996, de deux avions civils (de l'organisation *Hermanos al Rescate*) non armés, immatriculés aux États-Unis. Le lendemain, l'Ambassadrice des États-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies demandait la convocation d'une séance extraordinaire du Conseil de sécurité, comme le Président l'a immédiatement après indiqué, « pour condamner l'intervention cubaine et demander l'imposition de sanctions à Cuba jusqu'à ce que l'État cubain accepte de se conformer à l'obligation qui lui incombe de respecter l'aviation civile et indemnise les familles des [quatre] victimes »²¹⁶.

111. Des protestations ont été élevées contre les attaques menées par les États-Unis en Afghanistan et au Soudan en représailles aux attentats à la bombe qui avaient eu lieu le 7 août 1998 dans les ambassades des États-Unis à Nairobi et Dar es-Salaam.

²¹⁰ *R.G.D.I.P.*, t. 86 (1982), p. 120.

²¹¹ *Ibid.*, p. 598.

²¹² *R.G.D.I.P.*, t. 87 (1983), p. 900 et 901.

²¹³ *R.G.D.I.P.*, t. 88 (1984), p. 670.

²¹⁴ *R.G.D.I.P.*, t. 90 (1986), p. 658.

²¹⁵ *R.G.D.I.P.*, t. 92 (1988), p. 402.

²¹⁶ 90 *A.J.I.L.* (1996), p. 449.

Le Gouvernement soudanais a formulé une protestation considérant cette attaque comme “ un acte d’agression inique qui constitue une violation flagrante de la souveraineté et de l’intégrité territoriale d’un État Membre de l’Organisation des Nations Unies en violation des règles et coutumes internationales, de la Charte des Nations Unies et du comportement humain moderne ²¹⁷ ».

112. Par la suite, des États ont formulé des protestations presque immédiatement contre les attaques menées par l’Organisation du Traité de l’Atlantique Nord (OTAN) contre la Yougoslavie en 1999: l’Autriche a fermé son espace aérien aux avions militaires de l’OTAN. La Fédération de Russie a rappelé son ambassadeur auprès de cette organisation et a condamné les attaques, faisant valoir que les organisations régionales ne devaient mener des actions pour restaurer la paix et la sécurité que si elles y étaient expressément autorisées par le Conseil de sécurité. Pour la même raison, le Bélarus, la Chine, Cuba, l’Inde et l’Ukraine se sont associés à cette condamnation²¹⁸.

113. En relation avec les opérations menées en ex-Yougoslavie, on citera également les protestations formulées par la Chine contre l’attaque de l’ambassade de Chine à Belgrade le 7 mai 1999 par les forces de l’OTAN, qui ont fait trois morts et une vingtaine de blessés.

114. L’Espagne a présenté une note verbale de protestation par l’intermédiaire de son ambassade, à la suite de l’incident dont avait été victime, le 4 septembre 1988, une ressortissante espagnole lors d’un voyage touristique à Cuba; les autorités cubaines ne lui avaient pas permis de prendre contact avec l’ambassade d’Espagne et l’avaient expulsée du pays²¹⁹.

115. Une protestation a été adressée par l’Espagne au Mexique à la suite de la garde à vue de la députée Ángeles Maestro Martín par la police mexicaine les 9 et 10 octobre 1994²²⁰.

116. Les événements qui ont suivi l’invasion du Koweït par l’Iraq ont provoqué un très grand nombre de protestations de la part de l’Espagne au sujet de diverses situations; il est intéressant d’analyser ces protestations et la nature de chacune d’elles selon son destinataire. On citera notamment la protestation formulée le 22 janvier 1991, par l’OID, qui fait part de sa position au sujet du traitement réservé par le Gouvernement iraquien aux soldats prisonniers originaires des États qui avaient déployé des contingents dans la zone à partir du 16 janvier 1991. Le

²¹⁷ Voir S/1998/786, 792, 793 et 801 (lettres adressées les 21, 22, 23 et 24 août 1998 au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Soudan auprès de l’Organisation des Nations Unies). Un représentant du mouvement islamique taliban a protesté contre le lancement de missiles au même titre que les Gouvernements iranien, irakien, libyen, pakistanais, russe et yéménite, des représentants palestiniens et certains groupes militaires islamiques. Le secrétariat de la Ligue des États arabes a condamné l’attaque contre le Soudan considérée comme une violation du droit international mais a cependant gardé le silence à propos de l’Afghanistan; d’autres États ont exprimé toutefois leur appui, ou du moins leur compréhension, à la suite des attaques, notamment l’Australie, la France, l’Allemagne, le Japon, l’Espagne et le Royaume-Uni. Voir 93 *A.J.I.L.* (1999), p. 164 et 165.

²¹⁸ 93 *A.J.I.L.* (1999), p. 633; et 94 *A.J.I.L.* (2000), p. 127.

²¹⁹ *B.O.C.G.*, Sénat, série I, III^e Législature, n^o 253, p. 10594; et 41 *R.E.D.I.* (1989), p. 189.

²²⁰ L’Espagne a protesté tant contre cette garde à vue que contre le fait que la députée n’avait pas été autorisée à prendre contact avec l’ambassade d’Espagne lorsqu’elle en avait fait la demande (*B.O.C.G.*, V^e Législature, Congrès, Commissions, n^o 396, p. 12224; et 47 *R.E.D.I.* (1995), p. 142).

Gouvernement espagnol « condamne de la façon la plus énergique le traitement inhumain infligé par l'Iraq aux prisonniers de guerre des forces multinationales, ainsi que la manipulation que suppose la présentation biaisée des faits aux médias, et la menace d'utiliser ces prisonniers comme boucliers humains sur des installations militaires, ce qui constitue une violation flagrante du droit international et des règles d'humanité élémentaires ²²¹».

117. Le Gouvernement espagnol a condamné le bombardement par les États qui coopéraient avec le Koweït d'objectifs civils à Bagdad, bombardements qui ont fait un très grand nombre de morts parmi les civils. Par la suite, le Chef du Gouvernement espagnol a adressé une lettre personnelle au Président des États-Unis dans laquelle il précisait la position de l'Espagne: « l'exécutif est convaincu de la ferme volonté de la coalition internationale de faire le moins de victimes possibles dans la population civile et suggère par conséquent qu'une enquête soit ouverte pour faire toute la lumière sur le bombardement de réfugiés iraqiens ... Le Gouvernement espagnol estime qu'il devrait être mis fin aux opérations aériennes de la coalition multinationale sur Bagdad et d'autres villes et concentrer les efforts de guerre sur les zones d'opérations autour du Koweït²²². »

118. En réalité, dans ce dernier cas, la protestation revêtait une forme assez voilée, la fermeté avec laquelle celle-ci doit généralement être formulée dépendant donc directement de la position spéciale de l'Espagne en l'espèce. Cette position est exprimée d'une manière radicalement différente de celle dont est formulée la note du Gouvernement espagnol condamnant énergiquement le traitement infligé par l'Iraq aux ressortissants d'États occidentaux, notamment espagnols, qui se trouvaient sur le territoire iraquien ou au Koweït: « Réaffirme sa préoccupation constante devant la persistance des autorités iraqiennes à empêcher de partir les citoyens espagnols et les ressortissants d'autres pays qui se trouvent au Koweït et en Iraq. Le Gouvernement rejette la pratique iraquienne consistant à isoler les nationaux de quelques pays et demande qu'il soit mis immédiatement fin à la détention de ces personnes innocentes²²³. »

119. Les 12 membres de la Communauté économique européenne ont fait une déclaration le 2 mai 1991 dans le cadre de la coopération politique européenne, pour faire part de leur position à l'égard de la politique d'implantation de nouvelles colonies israéliennes dans les territoires arabes occupés (il s'agit d'une protestation qui implique en outre la non-reconnaissance de cette politique jugée contraire au droit par les membres de la Communauté): « La Communauté et ses États membres déplorent que le Gouvernement israélien ait autorisé ces nouvelles colonies ... considèrent que l'implantation de toute nouvelle colonie israélienne dans les territoires occupés est illégale en toute circonstance, et particulièrement malvenue à un moment où toutes les parties devraient faire preuve de souplesse et de réalisme pour instaurer un climat de confiance qui favorise l'engagement des négociations. La Communauté et ses États membres demandent de toute urgence au Gouvernement israélien de ne pas autoriser ni promouvoir l'implantation de colonies dans les territoires occupés²²⁴. »

²²¹ Voir *Actividades...* (1991), p. 55; et 43 *R.E.D.I.* (1991), p. 139.

²²² *Actividades...* (1991), p. 56; et 43 *R.E.D.I.* (1991), p. 139.

²²³ *Ibid.*, p. 53.

²²⁴ *Ibid.*, p. 856.

120. Une protestation officielle a été présentée par le Ministre espagnol des affaires extérieures à l'Ambassadeur de France, le 21 novembre 1996, en raison du préjudice causé par la grève des camionneurs français. L'OID a publié un communiqué à ce sujet le 28 novembre, et la Commission des affaires extérieures du Congrès a élaboré et approuvé une proposition de loi le 8 mai 1997²²⁵.

121. Nombreuses sont les protestations élevées par divers États au sujet des opérations menées par Israël contre la Palestine au cours des dernières années. On citera, à titre d'exemple, la déclaration par laquelle le Ministère cubain des relations extérieures a condamné avec la plus grande fermeté les agressions menées par l'armée et le Gouvernement israéliens contre la population palestinienne et exigé la cessation immédiate des actes de violence qui ont transformé les territoires arabes palestiniens illégalement occupés par Israël en un véritable théâtre de guerre où même les préceptes les plus élémentaires du droit international humanitaire ne sont pas respectés (12 avril 2001)²²⁶.

b) Protestation visant à empêcher la consolidation d'une situation de fait

122. Dans une déclaration communiquée à la presse le 10 juin 1917, la France s'est exprimée avec une extrême fermeté au sujet de la liquidation des biens privés français ordonnée par l'Allemagne en pays occupés et en Alsace-Lorraine²²⁷.

123. Le Gouvernement japonais a adressé le 2 octobre 1979 au Gouvernement soviétique une protestation contre l'installation d'une base militaire soviétique dans les îles d'Etorofu, Kunashiri et Shikotan, au large de l'île japonaise d'Hokkeido (Kouriles). L'Ambassadeur d'URSS à Tokyo a rejeté la protestation japonaise en la qualifiant d'ingérence dans les affaires intérieures de son pays²²⁸. De même, à l'occasion de manifestations organisées le 7 février 1981 par le Japon visant à réclamer la restitution des îles Kouriles, le Gouvernement soviétique a élevé une protestation le 16 février 1981, après avoir convoqué l'Ambassadeur du Japon à Moscou pour l'informer de cette réaction²²⁹.

124. La Chine a officiellement protesté le 23 juillet 1981 auprès du Japon à la suite de l'envoi d'une mission scientifique japonaise dans les îles Senkaku (Dia Yu en chinois), au nord-est de la province chinoise de Taïwan, revendiquées par les deux pays. La protestation a été faite sous la forme d'une déclaration du Ministère chinois des affaires étrangères invitant le Japon à faire en sorte que de tels incidents ne se renouvellent plus²³⁰.

125. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont élevé des protestations à la suite des essais nucléaires que la France a réalisés dans le Pacifique le 19 avril, le 25 mai et le

²²⁵ *B.O.C.G.*, série D, n° 144, 23 mai 1997; et 49 *R.E.D.I.* (1997-2), p. 83.

²²⁶ Voir <http://www.cubaminrex.cu/Declaraciones/2001/DC_120401.htm>.

²²⁷ « Le Gouvernement de la République déclare qu'il considère comme nulles et non avenues les mesures de liquidation ordonnées par les autorités allemandes concernant les biens privés français en Allemagne, en pays occupés et en Alsace-Lorraine... Cette déclaration sera portée à la connaissance de tous les gouvernements alliés et neutres. Il est nécessaire, en effet, que les étrangers qui pourraient se rendre acquéreurs de biens liquidés par les autorités allemandes sachent que la France considère comme non avenues ces liquidations, la nullité de la liquidation devant entraîner celle de toutes les aliénations subséquentes. » (Kiss, op. cit., t. I, p. 24.)

²²⁸ 84 *R.G.D.I.P.* (1980), p. 657.

²²⁹ 85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 584 et 585.

²³⁰ 86 *R.G.D.I.P.* (1982) p. 130.

28 juin 1984. Le Premier Ministre australien a fait part de son mécontentement au Président français lors de la visite qu'il a effectuée à Paris le 9 juin. En conséquence, le Gouvernement australien a décidé d'interrompre jusqu'à la fin de 1984 ses livraisons d'uranium à la France²³¹.

126. L'Espagne a adressé des notes officielles de protestation aux Gouvernements belge et néerlandais, par lesquelles elle manifestait son opposition à l'immersion dans l'Atlantique de déchets nucléaires en provenance de ces États (août, septembre 1982)²³².

127. Les États-Unis ont élevé une protestation à la suite de la reprise des essais nucléaires soviétiques dans le Pacifique, à proximité du territoire américain, les 29 et 30 septembre 1987²³³.

128. En février 1988, un incident s'est produit entre des navires de guerre des États-Unis et l'Union soviétique en mer Noire. À l'époque, l'Union soviétique prétendait restreindre le passage innocent des navires de guerre dans les espaces maritimes sur lesquels elle exerçait son contrôle, en le limitant à certains itinéraires, aucun desquels ne passait par la mer Noire²³⁴. Pour protester contre cette décision, les navires des États-Unis ont exercé un droit de passage innocent dans ces espaces, refusant ainsi les restrictions imposées unilatéralement par l'URSS²³⁵.

129. Le Gouvernement espagnol a adressé une note verbale de protestation au Gouvernement britannique à l'occasion des manœuvres réalisées par un groupe de militaires de Gibraltar dans la Sierra Nevada, sans que celles-ci aient été notifiées à l'Espagne. Le Ministre espagnol des affaires étrangères a ordonné la suspension immédiate de ces activités (non officielles, selon la réponse britannique), et rappelé en outre que celles-ci ne pouvaient se dérouler sans avoir été préalablement notifiées aux autorités espagnoles et autorisées par celles-ci²³⁶.

130. L'Espagne a adressé une protestation au Portugal suite à l'incident survenu le 10 septembre 1996 entre un navire de pêche de Huelva et un patrouilleur portugais, qui a ouvert le feu sur le premier parce qu'il pêchait prétendument dans les eaux portugaises, à l'embouchure du Guadiana. L'Espagne a adressé une note de protestation directement aux autorités portugaises, par l'intermédiaire du Consul d'Espagne; en outre, le Ministre espagnol des affaires étrangères a convoqué l'Ambassadeur du Portugal, auquel il a remis la protestation du Gouvernement espagnol en réaction à un acte considéré comme injustifié. Pour leur part, les autorités portugaises ont diffusé un communiqué dans lequel elles regrettaient

²³¹ 87 *R.G.D.I.P.* (1983), p. 861.

²³² *Ibid.*, p. 391.

²³³ 92 *R.G.D.I.P.* (1988), p. 389.

²³⁴ Règles relatives à la navigation et au séjour de navires de guerre étrangers dans les eaux territoriales, les eaux intérieures et les ports de l'URSS, art. 12, traduction anglaise in 24 *I.L.M.* (1985), p. 1717.

²³⁵ La réglementation soviétique a été modifiée afin d'être mise en conformité avec l'Interprétation uniforme du 23 septembre 1999, qui a supprimé limitation. Le communiqué de presse annexé au texte de ladite interprétation uniforme, signée par les États-Unis et l'URSS, précisait que «la réglementation soviétique en matière de frontières ayant été mise en conformité avec la Convention sur le droit de la mer de 1982, les États-Unis ont assuré la partie soviétique qu'ils n'avaient aucune raison d'exercer, dans la mer territoriale soviétique de la mer Noire, leur droit de passage innocent en vertu du programme américain sur la liberté de navigation» (84 *A.J.I.L.* (1990), p. 241).

²³⁶ *D.S.C.-C.*, IV Leg., n° 413, p. 12168, et 2 *Spanish Y.B.I.L.* (1992), p. 175.

l'incident. Un mécanisme qui, en fait, avait déjà été amorcé a été envisagé, à savoir la possibilité d'instaurer une collaboration entre les deux pays, à l'image de ce qui se faisait déjà avec d'autres pays européens, afin d'éviter les incidents entre les autorités chargées de la surveillance et les navires d'un pays voisin²³⁷.

131. Afin que les protestations acquièrent davantage de fermeté, il est de plus en plus fréquent qu'elles soient formulées dans des instances internationales, y compris dans des déclarations communes. Une illustration de cette pratique, quoiqu'un peu marginale, est fournie par l'atoll de Palmyra, dans le Pacifique Sud, que les États-Unis envisageaient de transformer en une décharge pour déchets nucléaires; ce projet a été condamné en juillet 1979 par une résolution du Forum du Pacifique Sud, qui regroupe l'Australie, la Nouvelle-Zélande et une dizaine d'îlots de la région. Cette démarche a été suivie par le Japon, la province chinoise de Taïwan et les Philippines. De même, les Gouvernements de quatre archipels voisins – Hawaï, Guam, les Samoa et les Mariannes du Nord – ont publié, au début d'octobre 1980, une déclaration conjointe dans laquelle ils condamnaient cette initiative et affirmaient leur totale opposition à cette opération.

132. Les chefs de gouvernement des 16 pays du Forum du Pacifique Sud, réunis à Madang (Papouasie-Nouvelle-Guinée), ont exprimé unanimement, le 14 septembre 1995, leur extrême indignation après la reprise des essais nucléaires français²³⁸.

133. Le 19 octobre 2003, la tension est montée nettement à propos du contentieux qui oppose l'Ukraine et la Fédération de Russie au sujet de la construction, par cette dernière, d'un barrage dans le détroit de Kerch, vers l'île ukrainienne de Tuzla. Cette situation a amené l'Ukraine à élever des protestations, au point que les autorités russes ont fini par suspendre la construction du barrage²³⁹.

²³⁷ *B.O.C.G.*, VI Leg., Congreso, Pleno, n° 24, p. 992 et 993, et 49 *R.E.D.I.* (1997), p. 153.

²³⁸ 99 *R.G.D.I.P.* (1995), p. 983.

²³⁹ À plusieurs reprises, le Président ukrainien a annoncé qu'une riposte militaire se produirait au cas où les lignes de démarcation contestées seraient franchies. Il a déclaré: « Mon pays se considérera agressé si ces lignes de démarcation sont franchies, ce qui donnera lieu à l'adoption de mesures de rétorsion. En tout état de cause, la poursuite des travaux sera considérée comme un acte inamical. ». Il convient de mentionner l'élément non verbal de l'acte unilatéral ukrainien – qui pourrait faire partie des comportements produisant des effets juridiques –, à savoir le déploiement sur l'île considérée comme ukrainienne de plusieurs unités de l'armée, en vue d'établir une surveillance permanente. Par ailleurs, le Président ukrainien a annoncé: « Au cas où le barrage russe franchirait la ligne de démarcation, l'Ukraine suspendrait sa participation à l'espace économique commun » (créé par la Fédération de Russie, le Bélarus et le Kazakhstan). Lorsque la Fédération de Russie, quelques jours après le début de la controverse, a demandé à l'Ukraine des documents susceptibles d'appuyer ses prétentions territoriales sur l'île de Tuzla, l'Ukraine a élevé de nouvelles protestations, par l'intermédiaire du porte-parole du Gouvernement, qui a déclaré: « Mon gouvernement est mécontent de la demande de copies des documents établissant la propriété ukrainienne de l'île de Tuzla. Il est inacceptable que Kiev doive confirmer le fait incontestable que l'île fait partie du territoire ukrainien. ». Il a été mis un terme à la polémique lors de la réunion conjointe des ministres des affaires étrangères qui ont adopté, le 31 octobre 2003, la déclaration conjointe suivante, également publiée sur le site Web du Ministère des affaires étrangères russe (<<http://www.in.mid.ru/brp>>): « Il a été décidé de créer des groupes de travail appropriés qui s'attacheront à élaborer des accords bilatéraux de coopération dans la mer d'Azov et dans le détroit de Kerch dans les domaines de la navigation, de la pêche, de la gestion de l'environnement, de l'exploration des fonds marins, de l'écologie, etc. Un accord a été conclu en vue d'accélérer l'examen écologique conjoint de la situation dans le détroit de Kerch. Les ministres ont exprimé leur ferme intention de développer les relations entre la Fédération de Russie et l'Ukraine, par l'intermédiaire des partenaires stratégiques

c) Protestation visant à empêcher la consolidation d'une situation juridique concernant un territoire donné

i) Du territoire au sens strict

134. Dans l'affaire de l'Île de Bulama, qui a opposé le Royaume-Uni au Portugal au sujet de la souveraineté sur cette île, la protestation ininterrompue du Portugal face aux actes britanniques, ainsi que la réalisation par ce pays d'actes appuyant ses revendications, ont conduit l'arbitre à décider, le 21 avril 1870, qu'« aucun des actes réalisés à l'appui du titre britannique n'ayant été accepté par le Portugal, (...) les revendications du Gouvernement de Sa Majesté Très Fidèle le Roi de Portugal sur l'île de Bulama, sur la côte occidentale de l'Afrique, et sur une certaine partie de territoire située en face de cette île sur le continent, sont tenues pour établies²⁴⁰. »

135. Dans l'affaire du Chamizal, qui a opposé en 1910 les États-Unis et le Mexique au sujet de la délimitation de la frontière dans la région du Río Grande entre El Paso (Texas) et Ciudad Juárez, la Commission internationale des frontières a souligné, dans sa décision du 15 juin 1911, que la protestation mexicaine s'opposait à ce que les allégations américaines soient prises en compte²⁴¹. La Commission a affirmé que, « En l'espèce, la revendication mexicaine a été présentée à la Commission internationale des frontières dans un délai raisonnable après qu'elle eut commencé à exercer ses fonctions, et avant cette date, le Gouvernement mexicain a fait tout ce qu'il pouvait raisonnablement faire pour protester contre la violation alléguée²⁴². »

136. Par une déclaration publiée le 26 septembre 1979, le Ministre chinois des affaires étrangères a solennellement réaffirmé l'appartenance de l'archipel des Spratly (Nansha) à la Chine. Cette déclaration faisait suite à un communiqué du Gouvernement de Manille, qui qualifiait l'archipel de nouveau territoire des Philippines²⁴³.

137. Dans une allocution prononcée le 10 octobre 1978 à l'Université américaine de Georgetown, le Ministre marocain des affaires étrangères a réaffirmé la position de son pays au sujet des présides espagnols de Ceuta et Melilla, et déclaré que le Maroc n'aurait pas totalement recouvré son intégrité territoriale tant qu'il n'aurait pas rétabli sa souveraineté sur ces enclaves. Ces propos ont suscité une prompte réplique du Ministre espagnol des affaires étrangères, qui a déclaré que l'Espagne réaffirmerait une fois de plus avec la plus grande fermeté l'hispanité des présides et qu'elle rejetait totalement les prétentions inadmissibles du Ministre marocain. En même temps, l'Ambassadeur d'Espagne à Rabat a élevé une énergique protestation auprès des autorités marocaines. De son côté, le Roi Juan Carlos a ajourné *sine die* le voyage qu'il devait faire au Maroc en décembre 1978²⁴⁴.

publics, sur la base du traité d'amitié, de coopération et de partenariat du 31 mai 1997 qui prévoit, en particulier, le respect mutuel, l'égalité souveraine, l'intégrité territoriale et l'inviolabilité des frontières communes, conformément aux règles du droit international et dans le respect des obligations conventionnelles et bilatérales. »

²⁴⁰ Coussirat-Coustère, op. cit., p. 78.

²⁴¹ En vertu de ces allégations, la prescription et la possession ininterrompue depuis 1848 pourraient être considérées comme un motif justifiant, selon les États-Unis, que la Commission décide que la zone objet du différend appartient à ce pays (Suy, op. cit., p. 72).

²⁴² 5 *A.J.I.L.* (1911), p. 807.

²⁴³ 84 *R.G.D.I.P.* (1980), p. 603.

²⁴⁴ 4 *R.G.D.I.P.* (1979), p. 770; *Le Monde* et *Journal de Genève*, 12 octobre 1978.

138. L'Ambassadeur du Viet Nam à Pékin a rejeté, le 31 janvier 1980, un document chinois précisant expressément les revendications chinoises sur les îles Paracels et Spratly, et réaffirmant une fois de plus que les deux archipels font partie intégrante du territoire chinois depuis des temps immémoriaux²⁴⁵.

139. Le 23 mai 1981, le Parlement du Bangladesh a adopté à l'unanimité une résolution protestant contre l'occupation militaire injustifiée de l'île Moore par les autorités indiennes et demandant au Gouvernement de New Delhi de rappeler immédiatement ses troupes et de rechercher avec lui une solution pacifique du différend²⁴⁶.

140. Le Gouvernement des États-Unis a élevé une protestation le 28 juin 1984 contre le débarquement, intervenu le 18 juin, de plusieurs fonctionnaires canadiens à Machias Seal Island, située dans le golfe de Maine, île revendiquée par les deux États. Le Canada a répliqué que l'île fait partie de son territoire et que la patrouille de la police montée effectuait un contrôle de routine²⁴⁷.

141. Le Ministre des affaires étrangères du Chili a élevé une protestation suite à la mise en circulation par la France, en avril 1991, d'un timbre-poste incluant l'île de Pâques dans la Polynésie française, situation à laquelle le Chili s'est fermement opposé²⁴⁸.

142. Une note de protestation du Gouvernement estonien a été remise, le 22 juin 1994, à l'Ambassadeur de la Fédération de Russie à Tallinn, à la suite du décret du Président russe visant à établir unilatéralement le tracé des frontières entre la Fédération de Russie et l'Estonie. Cette dernière réclame deux territoires frontaliers qui lui appartenaient avant l'annexion soviétique de 1940. Le 15 août 1994, le Premier Ministre estonien a de nouveau demandé à la Fédération de Russie d'arrêter ses travaux de démarcation de la frontière russo-estonienne²⁴⁹.

143. Des protestations relatives à un contentieux territorial et colonial non encore réglé ont été émises, telles que la note adressée le 3 septembre 1980 par le Gouvernement argentin au Gouvernement néerlandais [dépositaire de divers traités auxquels le Royaume-Uni est partie, et qui prévoyaient leur application aux îles Malouines (Falkland)]. Le 6 janvier 1981, le Gouvernement britannique a fait de même et adressé une note au Gouvernement néerlandais, dans laquelle il déclarait : « Le Royaume-Uni ne saurait donc accepter la déclaration de l'Argentine mentionnée plus haut dans la mesure où elle vise à remettre en question le droit du Royaume-Uni d'appliquer lesdites conventions aux îles Falkland et à leurs dépendances, tout comme il ne saurait accepter que le Gouvernement de la République d'Argentine dispose d'un droit quelconque à cet égard²⁵⁰. »

144. Le Ministre britannique des affaires étrangères a affirmé, au sujet des îles Sandwich du Sud (également revendiquées par l'Argentine) : « Le Gouvernement de Sa Majesté a adressé des protestations répétées au Gouvernement argentin, très récemment lors des pourparlers anglo-argentins, tenus à New York en février 1982, au sujet de sa station scientifique illégale dans la Thulé du Sud. Le Royaume-Uni

²⁴⁵ 84 *R.G.D.I.P.* (1980), p. 605 et 606.

²⁴⁶ 85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 854.

²⁴⁷ 89 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 123.

²⁴⁸ 96 *R.G.D.I.P.* (1992), p. 120.

²⁴⁹ 98 *R.G.D.I.P.* (1994), p. 733 et 973.

²⁵⁰ 52 *B.Y.B.I.L.* (1981), p. 446 et 44.

respecte le droit international et la Charte des Nations Unies qui prévoient que les différends doivent être réglés par des moyens pacifiques. La position juridique britannique est donc pleinement protégée²⁵¹. »

145. L'Inde a rejeté, en juin 1999, les déclarations du Ministre pakistanais des affaires étrangères selon lesquelles la ligne de démarcation qui sépare l'Inde du Pakistan dans la zone du Cachemire n'est pas correctement définie et ferait l'objet de discussions²⁵².

146. Le conflit du Sahara occidental, qui n'est toujours pas réglé, a amené le Maroc à faire des déclarations par lesquelles il rejette le plan de paix pour le Sahara occidental élaboré par l'envoyé personnel du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies²⁵³.

147. En ce qui concerne le différend territorial entre le Guyana et le Venezuela, il est intéressant de prendre note de l'opinion exprimée sur le site officiel du Ministère vénézuélien des affaires étrangères au sujet de la signification d'un accord bilatéral relatif à une situation juridique antérieure, à savoir la sentence arbitrale de 1899. Sur le plan strictement juridique, est-il indiqué sur ce site, l'Accord de Genève du 29 avril 1966²⁵⁴ « n'invalide pas la sentence de 1899; mais il la remet en question et reconnaît la contestation vénézuélienne, en ce qu'il prend acte de l'affirmation selon laquelle la sentence arbitrale de 1899 relative à la frontière entre le Venezuela et le Guyana britannique est nulle et non avenue²⁵⁵ ». Un accord de cette nature pourrait signifier une protestation au sujet d'une situation juridique se rapportant à une question territoriale, ainsi que son acceptation par l'autre partie, comme il ressort de l'opinion du Gouvernement vénézuélien susmentionnée.

ii) *Des espaces maritimes*²⁵⁶

148. S'il est un domaine dans lequel on rencontre un nombre important de protestations, c'est bien celui de la proclamation unilatérale par les États de diverses normes internes (lois, décrets, proclamations, etc.) par lesquelles ils tentent d'étendre, unilatéralement, la zone maritime sur laquelle s'exercent des droits souverains ou se réalise la capacité d'effectuer certains contrôles (à des fins de conservation du milieu marin, de surveillance douanière et de conservation des ressources de la plate-forme continentale et de son sous-sol)²⁵⁷.

²⁵¹ 53 *B.Y.B.I.L.* (1982), p. 430.

²⁵² *A.F.D.I.* (1999), p. 953.

²⁵³ Dans un communiqué, le Ministère marocain des affaires étrangères affirme : « Le Maroc tient à réaffirmer fermement son rejet du plan présenté par James Baker, tant au niveau de son architecture générale que de ses modalités pratiques, au nom de considérations de principe, de motifs d'ordre opérationnel et d'impératifs de sécurité régionale » (<<http://www.maec.gov.ma>>).

²⁵⁴ A/6325.

²⁵⁵ Voir <<http://www.mre.gov.ve>>, documents sur la réclamation relative au territoire Esequibo.

²⁵⁶ L'auteur tient à remercier E. Ruiloba García, auteur du livre *Circunstancias especiales y equidad en la delimitación de los espacios marítimos* (Zaragoza, 2001), pour les informations que celui-ci lui a fournies concernant la pratique. Ces informations sont conservées par l'auteur.

²⁵⁷ À cet égard, on trouvera un grand nombre d'actes unilatéraux sur ce sujet, suivis de diverses protestations, dans l'ouvrage de I. C. MacGibbon, « *Some Observations on the Part of Protest...* », loc. cit., p. 303. Voir, à titre d'exemple, la pratique du Royaume-Uni, dont l'Office hydrographique publie tous les ans une liste des États qui formulent des revendications sur la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et d'autres espaces sur lesquels

149. On peut ainsi évoquer, entre autres, la protestation consignée dans une note que la France a adressée au Ministre soviétique des affaires étrangères, le 11 octobre 1957, par laquelle la France refuse la délimitation réalisée par l'URSS dans la baie de Vladivostok, qu'elle considère abusive et contraire aux normes de droit coutumier en vigueur à l'époque²⁵⁸.

150. La décision du Gouvernement indonésien d'étendre à 12 milles nautiques ses eaux territoriales autour de l'archipel, adoptée le 13 décembre 1957, a donné lieu à plusieurs protestations²⁵⁹.

151. Le Gouvernement vénézuélien a adressé plusieurs protestations officielles à la Colombie après que celle-ci eut pénétré dans ses eaux territoriales, en particulier dans des espaces maritimes faisant l'objet de négociations bilatérales en vue d'établir leur délimitation. Tel est le cas de la note du 3 septembre 1970, dans laquelle le Venezuela indique : « À aucun moment le Gouvernement vénézuélien n'a reconnu aux embarcations colombiennes, ni à aucune embarcation d'une autre nationalité, le droit de pêcher dans les eaux du golfe du Venezuela, sans l'autorisation des autorités vénézuéliennes. En effet, depuis des temps immémoriaux, c'est le Venezuela qui a pratiqué la pêche, à titre exclusif, dans les eaux intérieures du golfe du Venezuela²⁶⁰. »

152. À cet égard, on observe que le Gouvernement vénézuélien a protesté à de nombreuses reprises contre la présence de navires colombiens, notamment de la marine de ce pays (affaire *Caldas*), protestations visant à réaffirmer la souveraineté du Venezuela sur certains espaces maritimes (dans le golfe du Venezuela). Il s'agit de déclarations du Président et du Ministre des affaires étrangères du Venezuela, et de communiqués officiels à ce sujet²⁶¹.

153. Le 9 septembre 1974, le Gouvernement irlandais a protesté contre la proclamation britannique, le 6 septembre 1974, par laquelle le Royaume-Uni établissait des droits sur le plateau continental adjacents à l'île de Rockall²⁶².

154. Un exemple de protestations clairement réitérées dans le temps est constitué par la note verbale que le Gouvernement japonais a adressée pour la première fois le 26 juillet 1957 au Ministère des affaires étrangères de l'URSS, pour s'opposer à

ils prétendent exercer des compétences, par exemple en matière de pêche. On peut y lire : « Les revendications sont publiées exclusivement pour information. Le gouvernement de Sa Majesté ne reconnaît pas de revendications sur la mer territoriale au-delà de 12 milles nautiques, sur la zone contiguë au-delà de 24 milles nautiques, ou sur la zone économique exclusive et les zones de pêche au-delà de 200 milles nautiques. » (71 *B.Y.B.I.L.* (2000), p. 594 à 600). Au début de 2002, il a été élaboré une liste ayant le même contenu (72 *B.Y.B.I.L.* (2001), p. 634 à 639).

²⁵⁸ La protestation est rédigée comme suit : « Le Gouvernement de la République estime dans ces conditions que l'appropriation que le Gouvernement soviétique prétend établir est contraire au droit international et ne saurait par suite être opposable soit à lui-même, soit à ses ressortissants, soit aux navires ou aéronefs français. Le Gouvernement français exprime l'espoir que le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques reconsidérera son attitude. » (Kiss, *Répertoire...*, op. cit., t. I, p. 21).

²⁵⁹ 62 *R.G.D.I.P.* (1958), p. 163 (voir la note du Gouvernement français à ce propos, *ibid.*, p. 163 et 164), et 2 *J.A.I.L.* (1958), p. 218 et 219 (voir également la notification du Gouvernement japonais refusant de reconnaître une telle extension, *ibid.*, p. 219 et 220).

²⁶⁰ <<http://www.mre.gouvernement.ve>>.

²⁶¹ Voir *Libro Amarillo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela* depuis 1985.

²⁶² 79 *R.G.D.I.P.* (1975), p. 503 et 504.

l'extension des eaux territoriales soviétiques dans la baie de Pierre le Grand; cette note a été suivie de deux autres de même nature²⁶³.

155. Le Gouvernement de Pékin a refusé de considérer que la délimitation du plateau continental entre la République de Corée et le Japon, effectuée par traité le 5 février 1974, lui était opposable (il avait déjà manifesté son opposition à trois reprises le 23 avril, le 28 mai et le 13 juin 1977)²⁶⁴.

156. Le Gouvernement norvégien a émis une protestation contre des forages expérimentaux effectués par les États-Unis au large des îles Lofoten, en octobre 1974²⁶⁵.

157. Les États-Unis ont émis une protestation contre la prétention de l'Équateur de porter à 220 milles l'étendue de ses eaux territoriales (1967) et contre l'affirmation postérieure de la revendication; de même, des protestations ont été élevées en 1986 contre l'établissement par l'Équateur de lignes de base droites.

158. Les États-Unis ont également protesté contre les revendications maritimes figurant dans la législation iranienne de 1993, dans une note que leur Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies a adressée à l'Organisation le 11 janvier 1994 pour qu'elle la publie dans le *Bulletin du droit de la mer*²⁶⁶.

159. La Mission permanente des États-Unis auprès de l'ONU a adressé à l'Organisation, le 4 janvier 1990, une note de protestation contre la note annonçant l'ordonnance militaire du 1^{er} août 1977, adoptée par la République populaire démocratique de Corée; cet État prétendait établir une frontière militaire maritime de 50 milles, mesurée depuis une ligne de base à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale réclamée dans la mer du Japon, et une frontière militaire maritime coïncidant avec la zone économique exclusive proclamée dans la mer Jaune²⁶⁷.

160. Le Gouvernement des États-Unis s'est fermement opposé à l'agrandissement des eaux territoriales de la République fédérale d'Allemagne, laquelle a décidé unilatéralement, en novembre 1984, de porter de 3 à 16 milles l'étendue de ses eaux territoriales dans la mer du Nord, au sud et à l'ouest de l'île d'Heligoland, afin de

²⁶³ Voir 2 *J.A.I.L.* (1958) p. 213 et 214 (en anglais), et 62 *R.G.D.I.P.* (1958) p. 159 et 160 (en français). Pour la deuxième note verbale, du 6 août 1957, du Gouvernement japonais au Ministère des affaires étrangères de l'URSS, voir 2 *J.A.I.L.* (1958), p. 214 et 215 (en anglais), et 62 *R.G.D.I.P.* (1958) p. 160 et 161 (en français). En troisième lieu, voir la note verbale du 17 janvier 1958, de l'Ambassade du Japon au Ministre soviétique des affaires étrangères, en réponse à sa note du 7 janvier 1958, par laquelle le Gouvernement japonais réaffirme sa position (2 *A.J.I.L.* (1958) p. 217 et 218) (traduction non officielle en anglais).

²⁶⁴ 82 *R.G.D.I.P.* (1978), p. 243 à 245. Nouvelles protestations chinoises le 26 juin 1978 (voir 83 *R.G.D.I.P.* (1979), p. 143 et 144).

²⁶⁵ 79 *R.G.D.I.P.* (1975), p. 812.

²⁶⁶ Le droit de la mer: évolution récente de la pratique des États (n° IV) (New York, 1995), p. 164 à 167.

²⁶⁷ La note disait : « C'est pourquoi le Gouvernement des États-Unis d'Amérique s'élève contre les réclamations faites par le Gouvernement de la République populaire démocratique de Corée dans la note annonçant l'ordonnance militaire du 1^{er} août 1977, qui est contraire au droit international, et réserve ses droits et ceux de ses ressortissants à ce sujet. La protestation figurant dans la présente note s'entend sans préjudice de la position légale du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, qui n'a pas reconnu le Gouvernement de la République populaire démocratique de Corée. » E. Sagarra Trias, *Prácticas de Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 214 (traduit de l'espagnol).

surveiller le trafic maritime dans ces eaux extrêmement polluées. Le Président Reagan a adressé personnellement une lettre au Chancelier Kohl²⁶⁸.

161. L'Union des Républiques socialistes soviétiques a émis le 21 mai 1987 une protestation contre de nombreuses violations de ses eaux territoriales, les 17 et 21 mai, par le croiseur américain à propulsion nucléaire *Arkansas*, au large du Kamchatka. L'Ambassade américaine à Moscou a rejeté la protestation soviétique selon laquelle l'*Arkansas* se trouvait dans les eaux internationales; les États-Unis ne reconnaissaient pas l'extension de la mer territoriale à 30 milles décrétée unilatéralement par l'URSS le long de ses côtes d'Extrême-Orient et considéraient que les eaux soviétiques s'étendaient jusqu'à la limite de 3 milles²⁶⁹.

162. Le Gouvernement des États-Unis a adressé à l'ambassade du Canada à Washington, le 20 septembre 1978, une note de protestation contre l'extension de la juridiction canadienne sur la plate-forme continentale et la pêche dans la zone du golfe du Maine²⁷⁰.

163. L'adoption par l'Espagne du décret royal 1315/1997 du 1^{er} août 1997²⁷¹, qui établit une zone de protection de la pêche dans la Méditerranée, entre le cap de Gata et la côte française, afin d'éviter l'exploitation incontrôlée des ressources halieutiques par des bateaux-usines d'États tiers, a provoqué les protestations de la France. Celle-ci a exprimé son désaccord avec l'application du principe d'équidistance défendu dans le décret royal pour délimiter la zone en question entre l'Espagne et les États voisins avec lesquels aucun accord de délimitation n'avait été conclu²⁷².

164. Le cas de Gibraltar (Espagne/Royaume-Uni) est également important pour ce qui a trait à la formulation d'une protestation et au rejet de celle-ci²⁷³. On citera par exemple la protestation que le Gouvernement britannique a adressée au Gouvernement espagnol, le 2 avril 1986, à la suite d'un incident survenu le 20 mars 1986, lorsqu'un navire de la flotte espagnole avait pénétré dans les eaux territoriales

²⁶⁸ 89 *R.G.D.I.P.* (1985), p. 389 et 390.

²⁶⁹ 91 *R.G.D.I.P.* (1987), p. 1341 et 1342.

²⁷⁰ Dans cette note figurent notamment les passages suivants : « Le Gouvernement des États-Unis considère que la nouvelle revendication du Canada est sans fondement. Les États-Unis estiment que le banc Georges est une prolongation naturelle du territoire américain et que, compte tenu des circonstances particulières prévalant dans la région du golfe du Maine, la frontière maritime publiée par le Canada le 1^{er} novembre 1976, fondée sur le principe de l'équidistance, n'est pas conforme aux principes équitables. A fortiori, la délimitation allouant au Canada une partie encore plus grande du plateau continental américain n'est pas conforme aux principes équitables ... les États-Unis rejettent la revendication d'extension du Canada. Les États-Unis continueront à exercer leur compétence en matière de pêche dans la région visée par la revendication d'extension conformément au droit américain. Les États-Unis sont toutefois disposés à poursuivre les négociations en vue du règlement des questions relatives aux frontières maritimes ou d'un accord tendant à soumettre à l'arbitrage international les différends relatifs aux frontières maritimes qui n'ont pas été réglés. » (73 *A.J.I.L.* (1979), p. 132 et 133).

²⁷¹ *B.O.E.*, 26 août 1997.

²⁷² C. Jiménez Piernas, « La ratificación por España del Convenio de Jamaica sobre Derecho del Mar », 53 *R.E.D.I.* (2001), p. 120.

²⁷³ Nous citons ici quelques éléments de pratique internationale, à titre d'exemple. Ceux qui souhaitent suivre ce contentieux se référeront notamment à la page Web du Ministère espagnol des affaires extérieures, où figure un ensemble de déclarations bien plus exhaustif (<<http://www.mae.es>>), et aux chroniques publiées sur le site officiel de Gibraltar (<<http://www.gibraltar.gov.gi>>), dans le *B.Y.B.I.L.*, dans le *Spanish Y.B.I.L.* et dans la *R.E.D.I.*

de Gibraltar sans autorisation ni notification. Cette protestation a été rejetée par le Gouvernement espagnol, qui a fait valoir que, conformément à l'article 10 du Traité d'Utrecht du 13 juillet 1713, l'Espagne n'avait cédé au Royaume-Uni que les eaux intérieures du port de Gibraltar et que, par conséquent, le reste des eaux étaient considérées comme espagnoles²⁷⁴. Cette position a été clairement exprimée par le Ministre espagnol de la défense, lorsqu'il a déclaré : « L'Espagne a toujours interprété qu'il ne pouvait y avoir reconnaissance des eaux britanniques dans la baie d'Algésiras, à l'exception unique et interprétée restrictivement des eaux qui sont à l'intérieur du port de Gibraltar. Le Gouvernement britannique a tenté d'imposer l'application de l'article 12 de la Convention de Genève de 1958, interprétation qui n'a pas été acceptée par l'Espagne²⁷⁵. »

165. Bien entendu, la profonde divergence existant à ce sujet entre l'Espagne et le Royaume-Uni est mise en relief dans la réponse fournie par le Ministère britannique des affaires étrangères le 19 mai 1997 : « La mer territoriale adjacente à la côte de Gibraltar est sous souveraineté britannique. La mer territoriale s'étend à 3 milles nautiques de la côte, excepté lorsqu'elle rencontre les eaux territoriales espagnoles, auquel cas la frontière suit une ligne médiane. » Le 2 juin, le Ministère déclarait : « Il est clair pour nous que la mer territoriale adjacente à la côte de Gibraltar est sous souveraineté britannique. Le Gouvernement espagnol n'est pas de cet avis²⁷⁶. »

166. La controverse à propos de Gibraltar a donné lieu à de multiples déclarations. Par exemple, les contrôles que l'Espagne a imposés sur la frontière de Gibraltar à compter de la fin d'octobre 1994 ont mis en évidence la tension entre l'Espagne et le Royaume-Uni, provoquant la protestation officielle du Gouvernement britannique, notifiée à l'Ambassadeur d'Espagne à Londres, ainsi que la reprise des réunions visant à régler les différends entre les deux pays, qui avaient été interrompues en mars 1993²⁷⁷.

167. Quant à la position britannique à propos de la Convention de la Jamaïque, le Ministre des affaires étrangères et du Commonwealth a adressé au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies une lettre disant : « En ce qui concerne le point 2 de la déclaration que le Gouvernement espagnol a faite lorsqu'il a ratifié la Convention, le Gouvernement britannique n'a aucun doute au sujet de la souveraineté du Royaume-Uni sur Gibraltar, y compris sur ses eaux territoriales. En tant que puissance administrante de Gibraltar, le Gouvernement britannique a étendu à Gibraltar l'adhésion du Royaume-Uni à la Convention et la ratification de l'Accord. Par conséquent, le Gouvernement britannique rejette le point 2 de la déclaration de l'Espagne comme étant infondé²⁷⁸. »

iii) La protestation comme signe d'appui à une entité que l'on va reconnaître ultérieurement

168. Au cours du processus de désintégration de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, la Belgique a formulé une protestation contre le comportement des troupes soviétiques sur les territoires qui allaient devenir les États baltes. Ainsi, bien que de manière indirecte, elle montrait qu'elle était

²⁷⁴ 90 R.G.D.I.P. (1986), p. 975.

²⁷⁵ B.O.C.G., IV Leg., Congreso, Comisiones, n° 477, p. 14065, et 44 R.E.D.I. (1992), p. 529.

²⁷⁶ 68 B.Y.B.I.L. (1997), p. 593.

²⁷⁷ 95 R.G.D.I.P. (1995), p. 428.

²⁷⁸ 68 B.Y.B.I.L. (1997), p. 495.

favorable à l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie et à ce qui deviendrait le rétablissement de relations diplomatiques²⁷⁹.

169. Ces exemples de la pratique, qui reflète une partie seulement du comportement des États, montrent que la figure de la protestation revêt une énorme importance dans la sphère internationale : ses manifestations sont multiples et répondent aux situations les plus variées. Comme on l'a vu dans quelques-uns des exemples mentionnés – simples échantillons donnant un aperçu des centaines de protestations élevées contre des situations de toutes sortes jugées inacceptables – dans bon nombre de cas, la protestation ne crée pas d'obligation pour l'État qui la formule. Ce qu'elle exprime très fréquemment, c'est plutôt la non-acceptation de quelque chose ou la simple condamnation du comportement d'un tiers. Dans de tels cas, il est clair que si l'on souhaite qualifier la protestation d'acte unilatéral autonome, au sens qui a été retenu depuis le commencement de la présente étude et comme si l'on procédait à partir d'un moule, on se heurte à certains obstacles. C'est la raison pour laquelle plusieurs auteurs tendent à placer la protestation sur un autre plan que, par exemple, la promesse ou la reconnaissance, dont on perçoit plus aisément le caractère d'actes unilatéraux et les effets qu'elles produisent en tant que tels dans la sphère internationale.

2. La notification

170. Cet acte a été défini comme l'« acte par lequel un État porte à la connaissance d'un ou de plusieurs autres États certains faits déterminés auxquels une importance juridique est attachée »²⁸⁰. La protestation suscite de très vives controverses car, pour certains auteurs, elle ne constitue pas un acte unilatéral *per se* mais un simple mécanisme qui permet de donner de la publicité à un acte juridique²⁸¹. Mais dans cette mesure, le plus important est la situation qui fait l'objet de la notification et non la notification elle-même. En lien direct avec ce qui précède, il a également été estimé que la notification, bien qu'elle ait un caractère unilatéral du point de vue formel, ne produit pas d'effets par elle-même car elle est liée à un acte préexistant et que, pour cette raison, il ne s'agit pas d'un acte autonome²⁸². Qui plus est, la notification peut être considérée comme la formule employée pour communiquer ou pour faire connaître une situation, ou comme la forme par laquelle se manifeste l'acte qui en fait l'objet²⁸³.

²⁷⁹ Dans le communiqué commun de la Belgique et de la Lettonie en date du 5 septembre 1991, il est affirmé : « Rappelant les vives protestations formulées par la Belgique contre les actes de violence commis par les forces armées soviétiques dans la Baltique, la Lettonie remercie la Belgique pour ses efforts en vue de soutenir la cause lettone durant la période difficile qui vient de s'écouler. » (Klabbers, *op. cit.*, p. 177).

²⁸⁰ Définition formulée par G. Venturini, « La portée... », *loc. cit.*, p. 429 (traduction du Rapporteur spécial).

²⁸¹ Comme l'a souligné A. Miaja de la Muela, dans « Los actos unilaterales... », *loc. cit.*, p. 434, « la notification est moins une espèce particulière d'acte unilatéral qu'un élément s'intégrant dans les actes unilatéraux les plus importants, c'est-à-dire dans ceux qui résultent d'une déclaration expresse pouvant exprimer indifféremment une volonté, un sentiment ou des convictions – bien que seules les déclarations des deux premiers types soient constitutives d'un acte juridique international – ou encore la réalisation d'un fait ».

²⁸² Voir A/CN.4/486, par. 52.

²⁸³ L'exemple ci-après illustre le fait que la notification remplit diverses fonctions : pour notifier que la personne nommée comme ambassadeur ne convenait pas à l'État accréditaire, le Gouvernement iranien a informé le Gouvernement français, le 2 novembre 1982, qu'il refusait

171. Il convient en outre de distinguer deux catégories de notification en fonction de leurs destinataires : Miaja affirme à ce propos que « par leur nature même, les unes ont un seul destinataire ou un petit nombre de destinataires, tandis que d'autres sont adressées à tous les États avec lesquels l'auteur de la notification entretient des relations diplomatiques normales »²⁸⁴. En outre, la notification est fréquemment liée à de nombreux traités internationaux, dont les dispositions établissent la nécessité de notifier les autres États parties de certaines situations en lien avec le traité international concerné²⁸⁵; on retrouverait ici la figure tant utilisée de l'acte unilatéral – ce qu'elle est – mais liée à un régime conventionnel particulier d'où découle son existence²⁸⁶. Il en irait autrement des effets produits par les notifications facultatives, qui consistent essentiellement à faire part d'une situation sans qu'il n'existe aucune obligation juridique motivant celle-ci²⁸⁷.

d'accepter et de recevoir M. José Paoli comme ambassadeur: « Compte tenu du soutien du Gouvernement français aux contre-révolutionnaires et terroristes qui commettent en Iran de grands crimes et tuent les hommes les plus purs, l'État iranien ne peut actuellement recevoir l'Ambassadeur de France. Tant que durera cette attitude hostile du Gouvernement français envers la nation musulmane iranienne et que le territoire français sera un nid pour les terroristes hypocrites, les rapports politiques entre les deux pays ne se développeront pas. » (87 *R.G.D.I.P.* (1983), p. 416).

²⁸⁴ Miaja, loc. cit., p. 437; néanmoins, ce qui est véritablement intéressant de ce point de vue, ce sont les effets que la notification produirait à l'égard des États qui n'en ont pas eu connaissance, ou lorsque la notification a été faite de manière défectueuse, incomplète, etc. L'évaluation et l'interprétation au cas par cas donneront des clefs pour déterminer le poids concret de chaque notification et ses effets spécifiques.

²⁸⁵ Il est également habituel d'émettre des notifications, au sens processuel du terme, pour informer un organe juridictionnel de la position qu'adoptera l'État à l'égard d'une procédure. Par exemple, le 18 janvier 1985, le Département d'État américain a annoncé la décision du Président Reagan selon laquelle les États-Unis ne participeraient pas à la procédure relative à la requête déposée par le Nicaragua contre les États-Unis devant la Cour internationale de Justice le 9 avril 1984 (*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*). Le jour même, l'agent des États-Unis, conseiller juridique du Département d'État, a adressé au Greffier de la Cour une notification de l'abandon de l'affaire par les États-Unis, déclarant : « Les États-Unis ont examiné avec la plus grande attention le jugement susmentionné, les conclusions de la Cour et les raisons données par la Cour à l'appui de ces conclusions. Sur la base de cet examen, les États-Unis se voient contraints de conclure que le jugement de la Cour était clairement et manifestement erroné en droit comme en fait... Par conséquent, il est de mon devoir de vous informer que les États-Unis n'ont l'intention de participer à aucune autre procédure relative à cette affaire et réservent leurs droits à l'égard de toute décision de la Cour concernant les réclamations du Nicaragua. » (79 *A.J.I.L.* (1985), p. 438 et 439). Bien entendu, bien que leur contenu soit différent, les notifications d'acceptation de la compétence de la Cour internationale de Justice sont de nature similaire, quoique dans ce dernier cas en particulier, le lien entre la notification et un traité international ne fasse aucun doute.

²⁸⁶ Suy, op. cit., p. 91 et 93. À la page 107, le même auteur souligne que « la notification prévue par une norme du droit international conventionnel n'est donc pas une manifestation de volonté prise en exercice d'un droit-pouvoir. Elle est un acte formel. Il n'est cependant pas exclu qu'une norme du droit international conventionnel prenne en considération une notification pour y rattacher des effets juridiques ».

²⁸⁷ Ce type de notification est utilisé dans une multitude de situations de nature très diverse. Entre autres, nous avons tiré de l'analyse de la pratique les cas suivants : a) engagement de notification d'une activité donnée; c'est ce qu'a fait la France à propos des nouveaux essais nucléaires qu'elle comptait effectuer (12 et 16 mai et 17 et 23 juin 1988); concrètement, le Gouvernement français a annoncé au début de juin que « dans un souci de clarté ... la France procéderait à la notification du nombre de tests accomplis au cours des 12 mois précédents »

172. De même, dans certains exemples de la pratique récente, la notification du comportement qui sera adopté reste en lien direct avec une procédure judiciaire et sa poursuite ou non, comme dans le cas des demandes d'extradition²⁸⁸. Parfois, une modification fondamentale des circonstances peut motiver l'émission d'une notification annonçant la suppression d'une mesure d'État qui était appliquée jusque-là²⁸⁹.

173. Dans leur réponse au questionnaire élaboré par la Commission du droit international, les Pays-Bas ont cité quelques exemples de la pratique pertinente, en particulier la notification de la loi néerlandaise de 1985 concernant les eaux territoriales des Pays-Bas²⁹⁰. La pratique est riche d'exemples de notifications ou de déclarations formulées par des États au sujet de l'extension de leurs espaces maritimes²⁹¹.

(92 *R.G.D.I.P.* (1988), p. 992); b) notification d'un fait ou d'une situation qui découle de l'expiration d'un instrument international, comme celle qu'a adressée la Grèce aux États-Unis, dans laquelle elle portait à la connaissance de ceux-ci la fermeture de la base aérienne américaine d'Hellenikon le 21 décembre 1988, jour où expirait l'accord de défense et de coopération économique du 8 septembre 1983 entre les deux États (93 *R.G.D.I.P.* (1989), p. 127).

²⁸⁸ C'est ce qui s'est produit dans l'affaire Pinochet. Le Ministre britannique des affaires étrangères a adressé la note ci-après à l'Ambassadeur espagnol (et a fait de même avec les Ambassadeurs belge, français et suisse) : « Lettre à l'Ambassadeur d'Espagne: J'ai l'honneur de vous informer que le Ministre a décidé ce matin, conformément à la section 12 de la loi sur l'extradition de 1989, de ne pas extradier le sénateur Pinochet vers l'Espagne. La présente lettre expose les motivations du Ministre. » (71 *B.Y.B.I.L.* (2000), p. 558 à 568).

²⁸⁹ Notification qui suppose une modification du comportement adopté jusque-là dans les relations entre l'Espagne et la France à propos de l'octroi du statut de réfugié aux ressortissants espagnols vivant en France (suppression de ce statut en vertu de la décision administrative du 30 janvier 1979) : le Ministre français des affaires étrangères a annoncé le 30 janvier 1979 dans un communiqué : « La démocratisation du régime en Espagne, la loi d'amnistie générale, l'adoption de sa Constitution, son adhésion à la Convention de Genève relative au statut de réfugié ont conduit le Ministère des affaires étrangères à estimer que, conformément à la Convention du 28 juillet 1951, les circonstances à la suite desquelles les réfugiés espagnols ont été conduits à invoquer ce statut sont désormais caduques. En conséquence, leurs cartes parvenues à expiration n'ont pas été renouvelées. En outre, ceux qui en sont encore titulaires vont recevoir prochainement notification du retrait de leur statut. » (83 *R.G.D.I.P.* (1979), p. 767).

²⁹⁰ Voir A/CN.4/511, p. 5. Le paragraphe 2 de l'article 16 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 dispose expressément que « l'État côtier donne la publicité voulue aux cartes ou listes des coordonnées géographiques et en dépose un exemplaire auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. » (*B.O.E.*, 14 février 1997).

²⁹¹ Nous citerons de nouveau les Pays-Bas qui, avant même l'élaboration de la législation interne à laquelle nous avons fait référence, ont notifié l'extension de 3 à 12 milles de leur mer territoriale, le 27 octobre 1979. Le Premier Ministre a déclaré que des conversations avaient eu lieu avec la Belgique, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni avant que la modification n'entre en vigueur. Celle-ci s'appliquerait aussi aux Antilles néerlandaises, afin d'empêcher la pollution maritime (84 *R.G.D.I.P.* (1980), p. 664). L'usage voulant que ce soit une loi interne qui établisse l'extension des espaces maritimes, il est normal qu'il soit donné de la publicité à ce fait, ce qui suscite des réponses positives, mais aussi de vives protestations lorsque la délimitation n'est pas acceptée par des États tiers. À ce propos, la pratique des États en matière de délimitation maritime peut être consultée sur la page de la Division des affaires maritimes et du droit de la mer de l'Organisation des Nations Unies (<<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/index.htm>>).

174. En lien direct avec l'apparition de nouveaux États dans la sphère internationale, c'est-à-dire avec les phénomènes de succession d'États, il est fréquent d'observer des notifications d'acceptation de cette situation signifiant, par exemple, que l'auteur considère un État comme étant partie à des traités internationaux auxquels était partie l'État prédécesseur²⁹². On peut même citer un cas récent concernant l'Espagne et la Bosnie-Herzégovine qui, par des lettres adressées à leurs ministres respectifs des affaires étrangères (une notification suivie d'une réponse à celle-ci), ont donné naissance à un accord international bilatéral régissant le fonctionnement, entre la Bosnie-Herzégovine et l'Espagne, de certains accords bilatéraux qui avaient été conclus entre l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie et l'Espagne. Ces accords sont énumérés dans les deux documents, ce qui a également déterminé l'expiration d'un accord sur le transport aérien²⁹³.

175. Les conflits survenus ces dernières années offrent des exemples de notifications justifiant l'adoption de mesures de lutte contre le terrorisme par la nécessité d'apporter une réponse aux événements du 11 septembre²⁹⁴.

176. Il existe une catégorie d'actes unilatéraux que l'on pourrait qualifier d'« imparfaits », vu que s'ils n'obtiennent aucune réponse ou ne sont pas acceptés, ils ne produisent pas de pleins effets. Il s'agit d'une forme spécifique de notification par laquelle est portée à la connaissance des tiers l'adoption d'un statut de neutralité permanente; pour que ces actes produisent de pleins effets dans la sphère internationale, il faut habituellement que les États tiers se manifestent de manière positive, c'est-à-dire qu'ils corroborent et acceptent cet état de choses. D'où leur particularité. C'est notamment le cas de la déclaration de neutralité de l'Autriche de 1955²⁹⁵.

²⁹² On peut citer comme exemple une lettre que le Premier Ministre britannique a adressée au Président ukrainien le 31 décembre 1991 : « Je suis en mesure de confirmer que, selon qu'il convient, nous considérons que les traités et accords en vigueur auxquels le Royaume-Uni et l'Union des Républiques socialistes soviétiques étaient parties restent en vigueur entre le Royaume-Uni et l'Ukraine. » (69 *B.Y.B.I.L.* (1998), p. 482).

²⁹³ Les accords qui restent en vigueur se réfèrent à la coopération dans le domaine de l'éducation et de la culture, des sciences et des techniques, de l'économie et de l'industrie, du tourisme, de l'entraide judiciaire en matière pénale et de l'extradition ainsi que du transport routier de passagers et de marchandises (*B.O.E.*, 19 mars 2004 et 21 avril 2004).

²⁹⁴ Par exemple, la lettre du 7 octobre 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente du Royaume-Uni auprès de l'ONU, qui indiquait : « Conformément à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, j'ai l'honneur, au nom de mon gouvernement, de signaler que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a engagé, dans le cadre d'un effort international, des moyens militaires dans des opérations dirigées contre des cibles dont nous savons qu'elles sont impliquées dans la campagne de terrorisme contre les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et d'autres pays dans le monde... Ces forces sont désormais employées à l'exercice du droit de légitime défense individuelle et collective reconnu à l'article 51 ... ces opérations ne sont pas dirigées contre la population afghane, ni contre l'Islam. » (72 *B.Y.B.I.L.* (2001), p. 682 et 683). Une déclaration similaire a été faite par le Ministre britannique des affaires étrangères devant l'Assemblée générale le 11 novembre 2001 (*ibid.*, p. 690).

²⁹⁵ La neutralité autrichienne continue à produire des effets, y compris dans l'actualité : à ce propos, le Président russe a déclaré ce qui suit le 8 février 2001, au cours d'une visite officielle dans ce pays : « Pendant la guerre froide, la neutralité autrichienne a prouvé son utilité, pour l'Autriche, l'Europe et le monde entier. Aujourd'hui, même s'il n'existe plus de telles épreuves et s'il n'y a plus de blocs opposés ... la neutralité autrichienne est une réussite précieuse. » (105 *R.G.D.I.P.* (2001), p. 415).

177. Il y a plusieurs raisons de mettre en doute le caractère purement unilatéral de cet acte, à commencer par son moyen de formulation (le Mémorandum de Moscou du 15 avril 1955, établi avec les autorités soviétiques et accepté ensuite par la France, le Royaume-Uni et les États-Unis)²⁹⁶; il convient de dire cependant que l'Autriche a également affirmé sa neutralité dans sa Loi constitutionnelle du 26 octobre 1955, qu'elle a notifiée par la voie diplomatique à tous les États avec lesquels elle entretenait des relations. Selon l'opinion de Degan, cette disposition constitutionnelle avait en réalité le caractère d'une offre, qui n'a vraiment produit ses effets qu'après son acceptation, implicite ou explicite²⁹⁷, par d'autres États. Toutefois, comme le note Zemanek, les actes accomplis à cet égard diffèrent, chacun ayant des connotations juridiques autonomes; ainsi, une acceptation de ce statut de neutralité permanente qui aurait pu se traduire par la nullité n'aura pas cet effet dans le contexte de l'ensemble des réactions des États tiers, alors qu'un vice de la déclaration autrichienne aurait pu suffire à invalider l'ensemble des acceptations faites par les tiers²⁹⁸. Mais l'essentiel, comme l'indique Rousseau, est de savoir si le statut de neutralité permanente produit par lui-même ses pleins effets ou s'il doit être accepté par les tiers pour que ses virtualités se concrétisent²⁹⁹.

178. La pratique internationale des 20 dernières années nous offre d'autres exemples d'adoption d'un statut de neutralité permanente, à savoir le cas de Malte, qui a proclamé unilatéralement l'adoption de ce statut le 15 mai 1980³⁰⁰, et celui du Costa Rica, qui a fait de même le 17 novembre 1983³⁰¹.

²⁹⁶ A. Verdross, «La neutralité dans le cadre de l'ONU, particulièrement celle de la République d'Autriche», *R.G.D.I.P.* (1957), t. 61, particulièrement les pages 186 à 188.

²⁹⁷ Degan, *Sources...*, op. cit., p. 299 et 300. Toutefois, à une question qui avait été posée sur les obligations qui incomberaient au Royaume-Uni dans l'hypothèse d'une rupture de la neutralité de l'Autriche, le Lord Privy Seal britannique a répondu: «Le fondement juridique de la neutralité de l'Autriche est la loi constitutionnelle sur la neutralité votée par le Parlement autrichien le 26 octobre 1955. Le Gouvernement de Sa Majesté n'a pas d'obligations spécifiques au regard du droit international en cas de rupture de cette neutralité» (*B.Y.B.I.L.*, vol. 51 (1980), p. 484). Cette réponse souligne le caractère unilatéral de la décision.

²⁹⁸ K. Zemanek, «General Course...», loc. cit., p. 197.

²⁹⁹ La position prise par C. Rousseau est claire: «Il est douteux toutefois au point de vue juridique que cette procédure suffise à établir un statut de neutralité permanente opposable aux États tiers en l'absence de tout aménagement conventionnel ultérieur et d'une reconnaissance non équivoque par ces derniers» (*R.G.D.I.P.*, t. 88 (1984), p. 449). Le problème tient peut être à ce que, par rapport à ce qui se passe dans le cas d'autres actes unilatéraux, où la volonté des tiers n'a pas de répercussions et n'influe pas sur l'effectivité de l'acte, dans celui de la neutralité permanente la situation est différente. La déclaration par laquelle il est décidé unilatéralement d'adopter cette position sur la scène internationale est valable, mais n'aurait que des effets très limités, pour ne pas dire nuls, si les États tiers ne reconnaissaient pas cet état de choses. La question se pose différemment si la déclaration de neutralité est formulée par une entité qui n'a pas compétence pour ce faire; comme cela est arrivé dans le cas des Îles Cook le 29 janvier 1986. Le Premier Ministre des Îles Cook a annoncé que cet archipel déclarait sa neutralité, parce que le Traité de l'ANZUS du 1^{er} septembre 1951 avait cessé de produire ses effets et que la Nouvelle-Zélande se trouvait dans l'incapacité d'assurer la défense de ces îles. En conséquence, les Îles n'auraient plus de relations militaires avec une Puissance étrangère quelconque et les visites de navires de guerre américains ne seraient plus autorisées. Il semble que cette déclaration n'ait suscité aucune réaction de la part de Londres ni de Wellington, car, selon Rousseau, elle était dépourvue de valeur juridique en raison de l'absence de compétence internationale de cet archipel (*R.G.D.I.P.*, vol. 90 (1986), p. 677).

³⁰⁰ Le premier État à l'accepter fut l'Italie, en vertu d'un échange de notes sur la neutralité de l'île entre Malte et l'Italie, daté du 15 septembre 1980, par lequel l'Italie s'obligeait à garantir cette

D. Quelques comportements étatiques pouvant produire des effets juridiques similaires à ceux des actes unilatéraux

179. On trouvera dans les lignes qui suivent une première tentative de recensement des comportements étatiques dont il y aurait peut-être lieu de dégager des conséquences juridiques, étant bien entendu qu'il s'agit de simples exemples destinés à suggérer des pistes de travail, qui ne sont qu'esquissées et jamais explorées jusqu'au bout.

180. Dans le domaine des différends territoriaux et à propos de la délimitation des espaces maritimes, on observe des comportements intéressants résidant dans l'usage qui est fait d'espaces déterminés. Le terme « usage », assorti dans différents textes internationaux de qualificatifs variés³⁰², peut, même s'il n'en perd pas pour autant toute ambiguïté, désigner une ligne de conduite généralisée impliquant un comportement qui se répète. À propos du différend concernant la délimitation des espaces marins et sous-marins du golfe du Venezuela (Colombie/Venezuela), il a été soutenu que l'usage reflète un comportement qui fonde le titre historique³⁰³.

181. Même quand il ne reconnaît pas une entité donnée, un État peut parfois, par certains comportements, manifester l'appui qu'il lui prête: au cours d'un débat parlementaire ayant trait au Tibet, le Secrétaire d'État britannique a déclaré : « Le Tibet n'a jamais été reconnu sur le plan international comme indépendant. Le présent gouvernement et nos prédécesseurs n'ont pas reconnu le gouvernement du Dalaï-lama en exil... Nous ne reconnaissons pas le Dalaï-lama comme chef du Gouvernement tibétain en exil, mais nous reconnaissons en lui un guide spirituel hautement respecté, le lauréat du prix Nobel de la paix et une force importante et influente³⁰⁴. »

neutralité; pour sa part, Malte s'engageait à observer ledit statut, ce qui excluait sa participation à des alliances militaires et le stationnement sur le sol maltais de forces ou de bases étrangères (*R.G.D.I.P.*, vol. 85 (1981), p. 411, et *Keesing's* (1981), p. 31076). Mais le point le plus intéressant est que les choses n'allaient pas en rester là, le Gouvernement de La Valette s'étant employé pendant l'année 1981 à obtenir d'États tiers la reconnaissance et la garantie de la neutralité de l'île. Celle-ci fut annoncée officiellement par le Gouvernement français le 18 décembre 1981 en ces termes : « (...) Apporte, en accord avec la Charte des Nations Unies, son plein soutien à l'indépendance de la République de Malte et à son statut de neutralité, fondé sur les principes de non-alignement; s'engage à respecter cette neutralité; appelle tous les autres États à reconnaître et à respecter le statut de neutralité choisi par la République de Malte et à s'abstenir de toute action incompatible avec cette reconnaissance et ce respect » (*R.G.D.I.P.*, vol. 86 (1982), p. 166 et 167).

³⁰¹ Le Président du Costa Rica a proclamé solennellement le 17 novembre 1983 à San José la neutralité perpétuelle, active et non armée de son pays, dans un discours prononcé au Théâtre national de la capitale. Il a précisé que cette proclamation serait communiquée à tous les États ayant des relations diplomatiques avec le Costa Rica et a indiqué que les groupes politiques seraient consultés en vue d'une révision de la Constitution tendant à y introduire une disposition en ce sens.

³⁰² « Usage continu et séculaire » (Institut de droit international, 1984); « usage international » (IDI, 1928); « usage établi » (projet de Harvard, 1930); « usage continu et séculaire » (projet du professeur Schücking de 1926, et travaux de codification préparatoires de la Conférence de codification de 1930).

³⁰³ P.J. Lara Peña, *Las tesis excluyentes de soberanía colombiana en el Golfo de Venezuela* (Ed. Libris, Caracas, 1988).

³⁰⁴ *B.Y.B.I.L.*, vol. 70 (1999), p. 425.

182. La rupture de relations diplomatiques peut équivaloir à la non-reconnaissance d'un gouvernement: le 24 septembre 2001, après les événements du 11 septembre de la même année, les Émirats arabes unis, l'un des trois pays qui avaient reconnu le régime taliban comme Gouvernement de l'Afghanistan et établi avec lui des relations diplomatiques, ont décidé de rompre celles-ci. L'Arabie saoudite a fait de même une semaine plus tard³⁰⁵.

183. La rupture de relations diplomatiques peut être aussi une réponse à des déclarations d'un autre pays considérées comme inadmissibles. Ainsi, le Président de l'Équateur a déclaré, le 8 octobre 1985 : « Tant qu'on n'en viendra pas à une élection populaire légitime où tous les Nicaraguayens aient le droit de disposer d'eux-mêmes et de choisir leur futur destin, mais sans y inclure le garrot, le gibet ni la violence, le drame centraméricain ne s'éteindra pas³⁰⁶. » À ces affirmations, le Président du Nicaragua, Daniel Ortega, a répondu le 10 octobre en accusant son homologue équatorien d'être « un instrument des États-Unis, cherchant à diviser la communauté latino-américaine et à faire obstacle aux efforts de paix en Amérique centrale³⁰⁷ ». La conséquence de cet échange de déclarations fut que le 11 octobre, l'Équateur, par la voie d'un communiqué officiel, devait déclarer : « le Gouvernement de l'Équateur rejette avec la plus grande énergie les déclarations du commandant Ortega et, soucieux de défendre la dignité et la souveraineté de la nation, a décidé de rompre les relations diplomatiques et consulaires avec le Gouvernement du Nicaragua³⁰⁸ ».

184. Un comportement « amical » à l'égard d'un groupe séparatiste peut engendrer des protestations: le 11 novembre 1999, la visite d'un représentant tchétchène à Paris et sa conférence de presse donnée à l'Assemblée nationale française ont entraîné les protestations de la Fédération de Russie, qui a accusé la France de soutenir le terrorisme. L'Ambassadeur de France à Moscou s'est vu averti des possibles conséquences de ce geste « inamical » pour les relations bilatérales entre les deux pays³⁰⁹.

185. Certains comportements peuvent être assimilés à des protestations, tendant à empêcher la consolidation d'une prétention déterminée: ainsi, la création de la zone économique exclusive de 200 milles allait engendrer de multiples situations de tension. Nous citerons à titre d'illustration le cas ci-après: dès 1975, le Mexique avait avisé l'organisation régionale qui existait alors en la matière, la Commission interaméricaine du thon tropical, de la nécessité d'envisager un nouveau régime régional de conservation, adapté à la nouvelle réalité juridique qui se dégageait de la

³⁰⁵ Information tirée de A. Remiro Brotóns, «Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden», *R.E.D.I.*, vol. 53 (2001), p. 151.

³⁰⁶ Journal *El Comercio*, Quito, 12 octobre 1985, p. 2 et 3.

³⁰⁷ Journal *El Mercurio*, Santiago, 11 octobre 1985, p. A-10.

³⁰⁸ *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas* (1985), p. 243.

³⁰⁹ Voir *A.F.D.I.* (1999), p. 991. Qui plus est, l'Ambassadeur de France à Moscou a été convoqué le 29 janvier 2002 au Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie, où on lui a fait savoir que la France avait une attitude inamicale envers la Russie. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont fait l'objet des mêmes remontrances, à propos de la Tchétchénie. La rencontre à Paris de l'ancien «ministre de la culture» du gouvernement indépendantiste et de la Ministre française de l'éducation nationale a suscité la note suivante: «Moscou se demande ce qui a motivé la rencontre d'officiels français avec un représentant des extrémistes tchétchènes, dont les liens directs avec O. Ben Laden ont été confirmés de manière irréfutable» (*R.G.D.I.P.* (2002), p. 413).

Conférence sur le droit de la mer, à savoir, la zone économique exclusive de 200 milles. Lorsque débutèrent les négociations auxquelles le Mexique avait été invité à cette fin, la différence de points de vue juridiques avec les États-Unis devint tangible et il s'ensuivit toute une série d'incidents regrettables qui allaient amener les navires des États-Unis à empiéter sur la zone mexicaine des 200 milles, en y pratiquant illégalement la pêche du thon. Devant cette divergence de vues concernant la nouvelle situation, le Mexique se retira de la Commission en question, se mettant en outre à immobiliser des navires des États-Unis. Les États-Unis répliquèrent en imposant un embargo sur les importations de thon mexicain. Dans l'intervalle, le Mexique avait adopté une législation provisoire tendant à la mise en place d'un accord régional de conservation et d'administration de la pêche au thon dans le Pacifique oriental. Depuis lors, les deux pays ont tenu une série de négociations afin de trouver une solution à ce différend³¹⁰.

186. L'existence entre des pays de relations tendues est en soi cause d'incidents: ceux qui concernent la pêche en sont un exemple et ces incidents peuvent, comme on l'a vu plus haut, s'accompagner de protestations³¹¹. La tension se manifeste aussi par des empêchements mis à des visites officielles³¹².

E. Le silence et l'*estoppel* comme principes modulateurs de certains actes étatiques

1. Le silence et ses effets possibles dans la sphère internationale

187. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a considéré le silence comme une « manière de réagir, forme unilatérale d'expression de la volonté », mais qui, pour une bonne partie de la doctrine, « ne constitue pas un acte juridique³¹³ ». En outre, il est en rapport étroit avec l'*estoppel*, en ce sens qu'une situation déterminée pourrait être opposable à un État si l'on pouvait déduire de son inaction, de son silence, un consentement à cette situation en cause, qui soit capable de produire des effets juridiques.

188. En réalité, le silence, strictement conçu et défini avec précision, ne saurait être considéré comme un acte unilatéral; il s'agirait même, dans les cas où il produit des

³¹⁰ Voir *Anuario Jurídico Interamericano* (1985), p. 421.

³¹¹ À la fin de novembre 1967, la canonnière chilienne *Quidora* a fait, sans autorisation préalable, une incursion dans les eaux sous juridiction argentine, dans les parages d'Ushuaia. Cette incursion a suscité une note de protestation remise par le Ministre des relations extérieures du Chili à l'Ambassadeur d'Argentine. Sur ces incidents de frontière, voir «Límites. El bloqueo de Ushuaia», *Primera Plana*, Año V, número 245, 5 - 11 septembre 1967, p. 13, et le journal *Clarín*, 1^{er} décembre 1967, p. 18.

³¹² Le Ministre d'État allemand Volmer a annulé un voyage à Cuba, faisant à cette occasion la déclaration suivante: «Le Gouvernement cubain m'a demandé de renoncer à ma visite à Cuba prévue pour le 19.02.2001 (sur invitation cubaine), à cause de déclarations publiques dans lesquelles j'aurais critiqué Cuba. Je ne comprends pas cette interprétation mais elle montre que, pour le moment, la partie cubaine n'est pas dans une disposition suffisante pour amorcer un ample dialogue politique. Dans ces conditions, mon voyage à Cuba n'aurait guère de sens. Le voyage que je dois faire en République dominicaine ne sera pas affecté par l'annulation de ma visite à Cuba» (16 février 2001) (http://www.ausswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=1235).

³¹³ A/CN.4/486, par. 50. Comme le souligne A. J. Rodríguez Carrión, dans *Lecciones de Derecho Internacional Público* (Ed. Tecnos, Madrid, 2002), p. 171, «le silence, plus qu'un type différent d'acte unilatéral, est une modalité d'expression de la volonté unilatérale de l'État».

effets juridiques, d'un « non-acte unilatéral », par exemple, lorsque, face à un état de choses déterminé, il eût été pertinent d'émettre une protestation et que cela n'a pas été fait. D'une certaine manière, ce silence, associé à d'autres circonstances qui permettent de déterminer avec un certain degré d'exactitude la volonté de l'État dont il s'agit, fait qu'une rétractation n'est plus de mise une fois qu'une certaine consolidation de l'état de choses en question s'est produite.

189. Le silence en tant que tel emporte habituellement des conséquences juridiques quand on peut le mettre en relation avec un acte antérieur d'un autre sujet³¹⁴; c'est pourquoi nous penchons ici pour la position défendue il y a un certain temps par Sicault, pour qui « le silence, puisqu'il ne peut produire d'effets juridiques de manière autonome et qu'il a besoin pour ce faire d'un autre acte, n'entre pas dans la définition de l'engagement unilatéral, donnée au début de la présente étude³¹⁵ ». Ses effets sont donc relatifs, comme la doctrine et la jurisprudence, françaises et allemandes notamment, l'ont traditionnellement laissé entrevoir³¹⁶; leur faisant contrepoint, cependant, l'école anglo-saxonne a défendu la fiction de ce qu'elle nomme la « volonté tacite », considérant qu'elle a pour utilité de faciliter le passage du fait au droit et de conserver un certain dynamisme à l'ordre juridique international, permettant ainsi de surmonter les obstacles que pourrait parfois créer la négligence de certains États³¹⁷.

190. Au sein de la Commission, par exemple, les opinions exprimées à ce sujet ont été très diverses : ainsi, l'on a souligné que, si certains silences n'étaient certainement pas et ne pouvaient pas être des actes unilatéraux, il y avait aussi des « silences éloquentes » qui étaient l'expression intentionnelle d'un acquiescement et qui constituaient donc bel et bien de tels actes³¹⁸. De plus, on ne saurait négliger le

³¹⁴ Le nombre considérable de protestations que l'on rencontre dans la pratique internationale est, pensons-nous, un indice majeur du fait que le silence peut avoir des effets importants: c'est pourquoi, chaque fois qu'un état de choses déterminé sur lequel un État ou des États ne sont pas d'accord pourrait se consolider, ceux-ci protestent avec force. L'exemple ci-après suffit à le démontrer (voir *R.G.D.I.P.*, t. 83, (1979), p. 143 et 144): à l'occasion de l'échange des instruments de ratification du traité du 5 février 1974 entre le Japon et la République de Corée, concernant la délimitation et l'exploitation conjointe du plateau continental situé sous la partie orientale de la mer de Chine, le Gouvernement chinois a réaffirmé son opposition à ce traité, déjà exprimée antérieurement à trois reprises, les 23 avril, 28 mai et 13 juin 1977 (*ibid.*, 1978, p. 243 à 245). Dans une note publiée le 26 juin 1978, le Ministre des affaires étrangères de la Chine a déclaré: «Le gouvernement chinois exprime sa profonde indignation et élève une vigoureuse protestation contre ce traité, qui porte atteinte à la souveraineté de la Chine. Tout partage du plateau continental entre différents pays ne peut être décidé qu'à la suite de consultations entre la Chine et les pays intéressés».

³¹⁵ Sicault, *loc. cit.*, p. 673.

³¹⁶ Comme J. Bentz l'a noté, la jurisprudence française a souligné que «le silence d'une partie ne peut l'obliger en l'absence de toute autre circonstance» («Le silence comme manifestation de volonté en droit international public», *R.G.D.I.P.*, t. 67 (1963), p. 46).

³¹⁷ Idée tirée de Bentz, *loc. cit.*, p.53.

³¹⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément n° 10 (A/55/10)*, par. 585. Suy a lui aussi affirmé que le silence présente divers visages, lorsqu'il a indiqué que «la maxime “*qui tacet consentire videtur*” n'a en droit aucune valeur absolue. Le silence peut, en effet, signifier qu'une offre, une violation ou une menace laisse le destinataire totalement indifférent. Il peut aussi exprimer l'opposition.» (Suy, *op. cit.*, p. 61).

fait que, dans certaines conventions multilatérales, le silence emporte des conséquences juridiques pertinentes³¹⁹.

191. Il a été dit que l'acquiescement³²⁰, qui peut se déduire du silence, sans qu'il en soit toujours nécessairement ainsi, est probablement l'une des questions les plus délicates et qui revêt le plus d'importance pratique, étant donné ses conséquences. Comme MacGibbon l'a indiqué, « l'acquiescement ... prend la forme du silence ou de l'absence de protestation dans des circonstances qui appellent généralement une réaction positive dénotant une objection³²¹ ». Le point important, c'est que la situation opposable créée par l'acquiescement revêt une importance particulière pour l'État qui jouit d'un droit en vertu d'une règle coutumière non encore consolidée ou dont l'application dans tous ses aspects à des situations individuelles est encore matière à controverse³²². Mieux, comme l'a affirmé Carrillo Salcedo, « on peut dire que l'acquiescement constitue une admission ou une reconnaissance de la licéité d'une pratique contestée, ou même qu'elle sert à consolider une pratique originellement illicite. L'État qui a admis, consenti, ne pourra pas s'opposer à l'avenir à la prétention, en vertu du principe de l'"estoppel" ou de l'"acte contraire". L'acquiescement devient de la sorte un élément essentiel de la formation de la coutume ou de la prescription. »³²³

192. Cela dit, pour que l'acquiescement produise des effets sur le plan juridique, il faut que la partie à laquelle est imputé le consentement implicite ait eu d'abord connaissance des faits contre lesquels elle s'est abstenue de protester; quand ils ne lui ont pas été communiqués officiellement, il doit s'agir de faits notoires. Dans l'affaire des *Pêcheries*, la Cour internationale de Justice a, d'une certaine manière, dûment pris en compte chacun de ces aspects, partant de l'idée que la notoriété des faits, la tolérance générale de la communauté internationale, la position du Royaume-Uni dans la mer du Nord, son intérêt propre dans la question, son abstention prolongée permettaient en tout cas à la Norvège d'opposer son système au Royaume-Uni³²⁴; bien qu'en réalité, comme le fait remarquer Carrillo Salcedo, en l'espèce « les effets juridiques valables de la situation découlent en fait, non pas de l'assentiment tacite ou exprès des États tiers, mais de la notoriété des faits. L'opposabilité "*erga omnes*" de ces situations juridiques repose en définitive sur leur compatibilité, leur non-contradiction, avec l'ordre juridique international qui

³¹⁹ Voir le paragraphe 2 de l'article 65 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, ou l'article 252 de la Convention sur le droit de la mer.

³²⁰ Comme l'affirme J. Salmon, l'acquiescement est « un consentement imputé à un État, à raison de sa conduite, active ou passive, face à une situation donnée. L'acquiescement est susceptible de se produire dans de nombreuses circonstances » (« Les accords non formalisés ou "solo consensu" »), *A.F.D.I.*, t. 45 (1999), p. 15.

³²¹ I. C. MacGibbon, « The scope of... », loc cit. p. 143.

³²² Degan, op. cit., p. 353.

³²³ J. A. Carrillo Salcedo, « Funciones del acto unilateral en el régimen jurídico de los espacios marítimos », *Estudios de Derecho Internacional Marítimo* (Saragosse, 1963), p. 22. Cet auteur ajoute, avec raison, que « l'acquiescement remplit ainsi en droit international une fonction correctrice de la rigidité des dogmes de la souveraineté et du positivisme volontariste. L'acquiescement joue un rôle essentiel dans la naissance et la formation d'un droit de caractère coutumier, comme l'"*opinio juris*" dans la formation d'une obligation coutumière. L'"*opinio juris*" diffère de l'acquiescement, mais vient à en être la conséquence logique. ».

³²⁴ *Affaire des pêcheries*, arrêt du 18 décembre 1951 (*C.I.J. Recueil 1951*, p. 138), déclarant, à propos de la notoriété de ces faits, que « la Cour est fondée à dire que les autorités norvégiennes ont appliqué leur système de délimitation d'une façon suivie et constante depuis 1869 jusqu'à la naissance du différend ».

reconnaît l'État riverain comme étant seul compétent pour fixer la ligne de base de sa mer territoriale³²⁵.»

193. Peu de temps après, la Cour allait statuer dans le même sens dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear*³²⁶. Même les juridictions arbitrales³²⁷ et internes³²⁸ ont eu l'occasion de se prononcer plus récemment sur l'acquiescement, ses effets et ses conditions.

194. Les précédents jurisprudentiels mentionnés ci-dessus permettent dans une certaine mesure de conclure que l'acquiescement est en général le résultat de la conjonction de différents signes établissant un comportement global; les signes démontrant l'acquiescement, c'est-à-dire l'assentiment à une situation donnée, peuvent être de caractère multiple, procédant de comportements étatiques tant actifs que passifs³²⁹.

195. Un objectif que semble avoir atteint l'acquiescement, si l'on en juge par certaines décisions arbitrales, est de servir de moyen de clarification permettant d'interpréter certains points douteux. Ainsi, dans une affaire relative au Traité de limites de 1858 entre le Costa Rica et le Nicaragua, l'arbitre, dans sa sentence du 22 mars 1888 a souligné que, même si l'acquiescement ne pouvait se substituer à la ratification nécessaire du Traité de la part du Nicaragua, 10 ou 12 années de comportement apparemment favorable attestaient avec force de cette *contemporanea expositio* à laquelle on avait toujours attaché beaucoup de valeur pour trancher des questions d'interprétation douteuses³³⁰.

2. Le principe de forclusion dit *estoppel*

196. Comme l'a souligné un membre de la Commission du droit international à propos du principe de forclusion dit *estoppel*, « un acte unilatéral peut certes permettre un *estoppel*, mais c'est une conséquence de l'acte et, contrairement à ce

³²⁵ Carrillo Salcedo, op. cit., p. 12.

³²⁶ *C.I.J. Recueil 1962*, p. 23, où est mis en relief le rôle de l'acquiescement résultant de l'absence de protestation devant un fait qui aurait dû en susciter une; ainsi, la Cour a déclaré: «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*.»

³²⁷ Par exemple, dans l'arbitrage relatif au différend territorial entre Doubaï et Sharjah du 19 octobre 1981 (*I.L.R.*, vol. 91 (1993), p. 612 et suiv.); ou dans l'affaire «Lagune du désert» entre l'Argentine et le Chili, sentence du 21 octobre 1994 (reproduite en annexe à la demande de révision dans *I.L.R.*, vol. 113 (1999), p. 2 et suiv.).

³²⁸ La Cour suprême des États-Unis l'a fait dans plusieurs décisions, notamment dans l'affaire *Georgia v. South Carolina*, le 25 juin 1990, ou dans l'affaire *United States v. Louisiana and Others*, le 26 février 1985 (ces deux décisions étant reproduites dans *I.L.R.*, vol. 91 (1993), p. 411 et suiv. et 439 et suiv.). Dans les deux cas, le silence a été assimilé à un acquiescement.

³²⁹ Voir J. Barale, « L'acquiescement dans la jurisprudence internationale », *A.F.D.I.*, vol. 11 (1965), p. 393, ainsi que la jurisprudence citée aux pages 394 à 400.

³³⁰ Coussirat-Coustère, op. cit., p. 5.

qu'a affirmé le Rapporteur spécial dans sa présentation orale, il ne semble pas qu'il existe une catégorie d'actes qui seraient les "actes d'estoppel". Tout ce que l'on peut dire, c'est que, dans certaines circonstances, un acte unilatéral peut être à l'origine d'un *estoppel*. ... En droit international, l'*estoppel* est une des conséquences du principe de la bonne foi, dont M. Lukashuk a rappelé à la séance précédente qu'il gouvernait les règles applicables aux effets juridiques des actes unilatéraux³³¹ ».

197. Il semble que le principe de l'*estoppel* ait été forgé à partir de la doctrine anglo-saxonne, en tant que mécanisme applicable dans la sphère internationale, dont l'objet est avant tout d'instaurer une certaine sécurité juridique, en empêchant les États d'aller à l'encontre de leurs propres actes³³². Ainsi que Miaja³³³ l'a indiqué, ce principe fait écho à la maxime *adversus factum suum quis venire non potest* qui, comme l'a montré de manière très documentée Díez-Picazo, est à l'origine de cette institution anglo-saxonne³³⁴.

198. La doctrine espagnole s'est également intéressée à l'étude du principe de l'*estoppel*; en particulier, Pecourt García part de deux prémisses fondamentales qui en définissent l'essence : il considère ainsi que « la première condition nécessaire à la construction de la notion d'"estoppel" est l'existence d'une "attitude" adoptée par l'une des parties. ... La seconde condition requise pour l'application de l'*estoppel* est l'existence de ce que nous avons appelé l'"attitude secondaire", que doit avoir adoptée la partie qui s'oppose au principe³³⁵. » Comme l'affirme ensuite cet auteur, « le principe de l'*estoppel* peut s'articuler avec certains des modes d'expression de la volonté que l'on désigne par le terme générique d'"acquiescement". En pareil cas, l'*estoppel* opère en intégrant – en partie ou en totalité – la forme d'acquiescement en cause, qu'elle dérive du silence ou de l'omission (*estoppel by silence*), ou qu'elle soit attestée par certaines conduites ou attitudes (*estoppel by conduct*), etc.³³⁶ ». L'attitude en question doit être claire et non équivoque, comme la Cour permanente de justice internationale l'a souligné dans son arrêt du 12 juillet 1929 en l'affaire des *Emprunts serbes* : « lorsque l'on examine les conditions requises en vue d'établir la perte d'un droit en vertu du principe de l'"estoppel", il est très clair que l'application de ce principe à l'espèce manque de base. Les porteurs n'ont pas fait

³³¹ A/CN.4/SR.2594, p. 7.

³³² Pour une analyse minutieuse de ce principe, et en particulier de ses origines plus lointaines, voir A. Martin, *L'estoppel en droit international public. Précédé d'un aperçu de la théorie de l'estoppel en droit anglais* (Paris, 1979), notamment p. 10 à 14.

³³³ Miaja, « Los actos unilaterales... », loc. cit., p. 440, citant en outre L. Díez-Picazo et Ponce de León, *La doctrina de los actos propios* (Barcelone, 1963), p. 63 à 65.

³³⁴ Dans son *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International* (Paris, 1960), p. 263, le juge Basdevant définissait ainsi le concept d'*estoppel* : terme de procédure emprunté à la langue anglaise qui désigne l'objection péremptoire qui s'oppose à ce qu'une partie à un procès prenne une position qui contredit soit ce qu'elle a antérieurement admis expressément ou tacitement, soit ce qu'elle prétend soutenir dans la même instance.

³³⁵ E. Pecourt García, « El principio del *estoppel* en derecho internacional público », *R.E.D.I.*, vol. 15 (1962), p. 104 à 106.

³³⁶ E. Pecourt García, « El principio del "*estoppel*" y la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso del Templo de Preah Vihear », *R.E.D.I.*, vol. 16 (1963), p. 158 et 159. Pour une analyse détaillée et plus récente de cette question, voir F. Jiménez García, *Los comportamientos recíprocos en derecho internacional. A propósito de la aquiescencia, el estoppel y la confianza legítima* (Madrid, 2002).

de déclaration claire et non équivoque sur laquelle l'État débiteur pût à bon droit se fonder et se soit fondé³³⁷. »

199. Il existe à l'évidence une certaine confusion doctrinale quant au fondement et à la portée de l'*estoppel*, considéré conjointement avec tel ou tel des autres principes mentionnés. La diversité même des effets que les actes unilatéraux peuvent produire, ainsi que leur caractère disparate, sont peut-être des circonstances qui expliquent, sans les justifier pour autant, tous les doutes qui émaillent cette question. Aussi paraît-il logique d'affirmer que le fondement de l'*estoppel* réside essentiellement dans le principe de la bonne foi, commun aux différents systèmes de droit³³⁸.

200. De même, s'agissant directement des catégories d'actes unilatéraux et, plus précisément, de la place qu'occupe le principe de forclusion dit *estoppel*, les débats qui se sont déroulés au sein de la Commission du droit international sont extrêmement éclairants³³⁹. Les doutes concernant le point de savoir si l'*estoppel* doit ou non être considéré comme un acte unilatéral se sont exprimés dès 1971, lorsqu'on a indiqué qu'il était « peut-être plus exact de considérer l'*estoppel* non pas comme un acte unilatéral en lui-même, mais comme la conséquence d'un ou de plusieurs actes unilatéraux³⁴⁰. » D'ailleurs, l'élément le plus caractéristique de l'*estoppel* n'est pas le comportement de l'État mais la confiance que celui-ci inspire à l'autre État. Et même, ainsi qu'il a été souligné dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear*³⁴¹, ce principe de forclusion peut servir de mécanisme permettant de valider certaines circonstances qui, sinon, eussent permis de laisser sans effet l'acte juridique en cause. Bien que, dans cet arrêt, la Cour ait traité du rôle que pouvait jouer l'*estoppel* dans la confirmation de la validité des traités, nous considérons que la même idée serait applicable aux actes unilatéraux.

201. En somme, l'attitude manifestée par un État à l'égard d'une situation donnée l'oblige en quelque sorte à continuer à se comporter de manière cohérente³⁴²,

³³⁷ *Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France*, C.P.J.I., série A, n^{os} 20/21, p. 38 et 39.

³³⁸ Venturini, « La portée... », loc. cit., p. 372; également Pecourt García, « El principio... », loc. cit., p. 117.

³³⁹ Voir à cet égard l'opinion de Tammes, dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. I, p. 195, 928^e séance, par. 6, où, à propos de l'effort de systématisation que demande la matière, et notamment de la classification qu'il faudra inéluctablement établir, celui-ci affirme que cette matière « englobe, par exemple, la question de la reconnaissance, en tant qu'acte positif consistant à admettre une situation donnée comme situation juridique et, inversement, la question des protestations qui tendent à rejeter les modifications d'une situation juridique. On peut aussi citer le principe de l'*estoppel* [doctrine des "actes propres"], appliqué par la Cour internationale de Justice; d'autres exemples d'actes unilatéraux, tels que les proclamations, désistements et renoncations, peuvent encore être mentionnés lorsqu'on envisage la possibilité d'élaborer un projet systématique. »

³⁴⁰ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II, deuxième partie, notes de bas de page n^{os} 333 et 334.

³⁴¹ *C.I.J. Recueil* 1962, p. 32, où la Cour affirme que « [m]ême 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 50 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. »

³⁴² Voir l'affaire du *Droit de passage sur territoire indien*, arrêt du 12 avril 1960 (*C.I.J. Recueil*

surtout si ce comportement génère chez les tiers de bonne foi une certaine attente, à savoir, que l'État en question continuera à agir selon les mêmes paramètres³⁴³. Ce comportement, donnant pour valable pendant un certain laps de temps un état de choses déterminé, a conduit la Cour internationale de Justice à se prononcer contre le Nicaragua dans l'affaire de la *Sentence arbitrale rendue par le Roi d'Espagne le 23 décembre 1906*³⁴⁴. On trouve même des arbitrages relativement récents dans lesquels il est fait expressément mention de l'*estoppel* et de sa signification³⁴⁵. Mais il n'y a pas que la jurisprudence des tribunaux internationaux qui ait mis en relief l'importance de l'*estoppel*; la question a également fait son apparition dans celle des juridictions internes³⁴⁶.

III. Conclusions

202. Conformément à la demande que lui a adressée la Commission en 2003, le Rapporteur spécial a présenté dans ce rapport, à titre purement illustratif, des exemples de la pratique des États, en particulier une série d'actes et de déclarations, de caractère unilatéral, y compris certains comportements également unilatéraux susceptibles d'avoir des effets juridiques similaires, tout en ayant conscience qu'il ne s'agit peut-être pas dans tous les cas d'actes unilatéraux au sens qui intéresse la Commission. Certains ne sont peut-être pas de nature juridique. D'autres

1960, p. 39); dans le cas d'espèce, la posture maintenue par un État pendant un certain laps de temps permet de parler de la consolidation d'une pratique, par le jeu parfait et combiné de l'acquiescement et de la doctrine des actes propres : « En vue de déterminer si le Portugal a établi le droit de passage qu'il revendique, la Cour doit prendre en considération ce qui s'est passé au cours des périodes britannique et post-britannique. Au cours de ces périodes, le passage vers les enclaves a donné lieu, entre les Portugais et le souverain territorial, à une pratique que le Portugal invoque pour établir le droit de passage par lui réclamé. ».

³⁴³ Il avait déjà été souligné que la non-reconnaissance réitérée d'une forme de gouvernement lie son auteur dans la décision rendue le 20 novembre 1876 dans l'affaire *Charles J. Jansen v. México (États-Unis c. Mexique)*, en ces termes : « Il en résulte en outre que les États-Unis, à tout le moins, ne sont pas libres de prétendre à un gouvernement de facto pour le Prince Maximilien, ayant toujours, au cours du conflit au Mexique, reconnu la république et répudié l'empire. » (Coussirat-Coustère, op. cit., p. 107 et 108).

³⁴⁴ La Cour, évoquant la façon d'agir du Nicaragua, a déclaré : « De l'avis de la Cour, le Nicaragua a, par ses déclarations expresses et par son comportement, reconnu le caractère valable de la sentence et il n'est plus en droit de revenir sur cette reconnaissance pour contester la validité de la sentence. Le fait que le Nicaragua n'ait émis de doute quant à la validité de la sentence que plusieurs années après avoir pris connaissance de son texte complet confirme la conclusion à laquelle la Cour est parvenue. » (*C.I.J. Recueil 1960*, p. 213 et 214).

³⁴⁵ Voir la sentence rendue le 26 juin 2000 par le tribunal arbitral qui s'est prononcé sur l'affaire *Pope and Talbot Inc. v. Government of Canada* (reproduite dans *I.L.R.*, vol. 122 (2002), en particulier p. 338). Il y est fait mention des caractères de l'*estoppel*, de la même façon qu'on l'a indiqué précédemment.

³⁴⁶ Voir le jugement rendu le 28 mars 1986 dans l'affaire *Mission intérieure des catholiques suisses c. Canton de Nidwald et Tribunal administratif du canton de Nidwald*, dont une traduction des paragraphes les plus pertinents, pour les effets qui nous occupent, figure dans l'*Annuaire suisse de droit international*, vol. 43 (1987), p. 140. En l'espèce, le Tribunal a affirmé : « il existe, sur le plan international autant qu'interne, un devoir de s'en tenir à son propre comportement, soit une interdiction de *venire contra factum proprium*. Ce principe fut appliqué dans la jurisprudence internationale même lorsqu'il s'agissait, non d'un traité, mais de simples déclarations unilatérales émises par exemple par un ministre des affaires étrangères (voir l'affaire du *Groenland oriental*). ».

s'inscrivent peut-être davantage dans le cadre d'une relation conventionnelle et, si tel est le cas, n'intéressent pas directement l'étude des actes qui nous occupent.

203. Cet exposé a pour but de faciliter l'examen du sujet et l'adoption de conclusions quant à l'existence éventuelle de normes et de principes applicables au fonctionnement de ces actes. Dans certains cas, on pourra peut-être conclure que ces normes et principes sont d'application générale et valent pour toutes les manifestations unilatérales de volonté, à condition bien entendu qu'elles aient un caractère juridique, ou au contraire qu'ils ne s'appliquent qu'à une catégorie de celles-ci, même si elles ne sont pas faciles à qualifier et à classer en catégories, dans la mesure où, comme on l'a souligné, on ne dispose pas pour ce faire de critères précis.

204. Le Groupe de travail qui s'est réuni pendant la session de 2003 a procédé à l'examen de certaines questions, dont on s'efforcera de dégager quelques conclusions.

205. Pour des raisons d'ordre pratique et méthodologique, les déclarations ont été groupées en plusieurs catégories d'actes dont la doctrine et la pratique montrent qu'il s'agit de manifestations de volonté unilatérales des États, sans préjudice de l'existence éventuelle d'autres actes susceptibles d'être classés et qualifiés différemment. Tout en soulignant une fois de plus que les actes retenus ne font qu'illustrer la grande variété de ces manifestations, nous notons, lorsque nous les examinons, que ceux qui ont trait à la reconnaissance d'États, de gouvernements ou de situations de fait ou de droit sont les plus fréquents, bien que l'on trouve aussi en diverses occasions d'autres types d'actes, tels ceux qui contiennent des promesses, des renonciations ou des protestations.

206. D'une manière générale, on constate, et cela vaut pour tous les types d'actes et de déclarations, que la grande majorité des actes et déclarations unilatéraux des États s'adressent à d'autres États. On relève cependant que, dans certains cas, les destinataires de ces actes et déclarations sont des sujets autres qu'un État, par exemple des organisations internationales.

207. Ces actes et déclarations sont le plus souvent formulés par des États agissant individuellement, bien qu'ils le soient parfois par des groupes d'États, y compris des États participant à l'activité d'un organe international (que ce soit au sein d'une organisation internationale ou dans le cadre d'une conférence).

208. La plupart de ces déclarations sont formulées par des personnes qui n'ont pas reçu officiellement de pleins pouvoirs à cet effet mais qui ont capacité pour agir sur le plan international et engager leur État, tels le chef de l'État ou du gouvernement, le ministre des affaires étrangères, les ambassadeurs, les chefs de délégation et les représentants de l'État auprès d'organisations ou organes internationaux.

209. Si dans bien des cas ces déclarations sont formulées par écrit, il n'est pas rare qu'elles soient faites oralement. Ces déclarations sont souvent transmises par le moyen de notes ou de communiqués, y compris quelquefois par la voie d'un échange de notes de caractère formel.

210. Dans le cas des déclarations concernant la reconnaissance, il s'agit le plus souvent d'une reconnaissance d'État, le nombre de ces déclarations de reconnaissance ayant considérablement augmenté depuis les événements survenus

en Europe centrale et en Europe orientale pendant les années 90, qui ont conduit à la création de nouveaux États indépendants.

211. Dans ce dernier contexte, on note aussi que la plupart de ces déclarations, du moins de celles auxquelles nous avons eu accès, émanent de pays d'Europe, faisant partie de politiques communes tendant à régulariser les changements survenus dans cette région, bien que de nombreux États d'autres zones géographiques aient également reconnu expressément ou implicitement ces nouvelles républiques.

212. On observe également, en ce qui concerne les déclarations et actes de reconnaissance, qu'il en est d'autres se rapportant à des situations différentes, ayant trait notamment à la délimitation de frontières, au désarmement ou à l'état de belligérance, en relation avec la neutralité ou même avec un traité international.

213. Dans la majorité des cas, les déclarations se situent hors du cadre de négociations, ce qui leur donne une plus grande autonomie, laquelle est surtout propre aux actes unilatéraux *stricto sensu*. Certaines, toutefois, se situent dans le cadre de processus liés à la reconnaissance d'un État ou d'un gouvernement.

214. Dans certains cas, on trouve des déclarations qui tendent à reconnaître un État, mais subordonnent cette reconnaissance à une série de conditions préalables que doit remplir celui-ci, modalité qui s'observe plus particulièrement dans le contexte européen.

215. Il est à noter aussi que les actes de reconnaissance en général ne sont pas tous des actes exprès; certains découlent implicitement de l'accomplissement d'autres actes, de la conclusion d'accords par exemple, ou de faits tels que l'échange de représentations diplomatiques ou autres.

216. Il peut aussi exister des actes de non-reconnaissance expresse, en particulier dans les cas où la qualité d'État est contestée et où l'État qui ne la reconnaît pas le souligne de façon répétée, par exemple au cours de débats parlementaires.

217. L'effet des actes de reconnaissance, même s'il n'est pas toujours clair, est plus aisé à déterminer que celui d'autres actes ou déclarations unilatéraux. La reconnaissance d'État se traduit par l'établissement de relations diplomatiques formelles et de relations en général entre l'État qui reconnaît une entité comme État et cette entité.

218. On relève également de nombreux cas de déclarations contenant des promesses relatives à des questions de délimitation, au désarmement, à la remise de dettes, à des questions monétaires pendantes, à la concession de permis d'exploitation de certains espaces, à l'adoption de moratoires, etc.

219. En général, les déclarations contenant des promesses sont formulées elles aussi par des personnes habilitées à représenter l'État dans ses relations extérieures, c'est-à-dire le chef d'État ou de gouvernement ou le ministre des affaires étrangères. Certaines de ces déclarations sont formulées oralement, d'autres par écrit, notamment dans des notes ou actes émanant des organes compétents de l'État.

220. Dans la plupart des cas, on n'observe pas de réaction de la part des États bénéficiaires, bien qu'il y en ait parfois, notamment lorsqu'il s'agit de questions de délimitation, cas dans lequel on observe les réactions les plus claires.

221. Dans le cas particulier du désarmement, la situation apparaît plus complexe, les réactions n'étant pas claires. En effet, les États dotés d'armes nucléaires n'ont

pas reconnu positivement que les déclarations examinées contenaient une promesse et, par conséquent, les lieraient juridiquement. Au contraire, les déclarations ainsi faites dans le cadre des négociations menées au sein de la Conférence du désarmement ont été peu précises, notamment quant à leur portée et leur nature, bien que quelques pays participants aient souligné leur importance et la nécessité de les considérer comme des déclarations portant promesse, juridiquement opposables aux États déclarants.

222. On relève également dans la pratique des déclarations et des comportements ayant valeur de protestation dans différents domaines, s'agissant en particulier des questions de délimitation et de l'application de traités. On observe aussi, de la part d'États, des protestations contre des actes ou déclarations, y compris des comportements, tendant à la reconnaissance d'une entité comme État.

223. Les déclarations ou actes de protestation sont généralement formulés par les gouvernements sous la forme de notes expresses émanant le plus souvent du ministre ou ministère des affaires étrangères. En outre, quand la situation contre laquelle on entend manifester cette opposition perdure, la protestation est généralement réitérée.

224. On observe également quelques cas de protestations exprimées par des États sous la forme de comportements qui ne constituent pas des actes juridiques mais qui ont ou peuvent avoir des effets juridiques importants. Ces comportements s'observent plus particulièrement dans le cadre des différends territoriaux, de la reconnaissance d'État ou de gouvernement et de la non-reconnaissance, entre autres.

225. Il en va de même des actes ou déclarations, y compris des comportements, qui contiennent ou signifient une renonciation à un droit ou à une prétention juridique, bien qu'ils soient certes moins fréquents. On observe, dans cette catégorie de déclarations et d'actes, des renonciations abdicatives et translatives.

226. Les comportements prennent dans certains cas la forme d'actes exprès émanant d'une entité de l'État, actes qui se distinguent substantiellement des actes unilatéraux *stricto sensu*, lesquels sont formulés dans une intention déterminée.

227. Assimiler les comportements aux actes *stricto sensu* n'est pas aisé; cependant, leur prise en compte est de la plus grande utilité pour l'étude du sujet et pour la définition que la Commission devrait adopter cette année à propos de l'acte unilatéral, en conformité avec les caractéristiques du sujet. Bien entendu, il n'est pas facile d'en déterminer les caractéristiques. C'est ainsi, par exemple, que certains comportements actifs émanent d'organes de l'État différents de ceux qui sont habituellement chargés des affaires étrangères.

228. Dans le cas de comportements passifs, tel le silence se traduisant par l'acquiescement, il est extrêmement difficile de déterminer l'organe qui aurait dû formuler l'acte mais ne l'a pas fait.

229. Après avoir examiné le sujet sous l'angle de la pratique, on pourrait envisager d'élaborer un projet de définition sur la base du texte opératoire adopté par le Groupe de travail au cours de la session de l'an dernier, lequel prévoyait l'examen de comportements différents de l'acte unilatéral *stricto sensu*. Le terme « acte » devrait être défini au regard de ses effets juridiques plutôt que de ses aspects formels.

230. Au vu des actes, déclarations et comportements unilatéraux d'États examinés dans le présent rapport et de la tentative qui a été faite de présenter quelques conclusions, il semble possible de considérer qu'il existe certaines règles générales susceptibles de s'appliquer à tous les actes et comportements unilatéraux pertinents pour notre propos.

231. Outre la définition qui pourrait être adoptée sur la base indiquée, on pourrait examiner la possibilité d'élaborer une disposition traitant de la capacité de l'État pour formuler de tels actes et avoir de tels comportements et de la capacité de personnes déterminées pour agir à cet égard au nom de l'État et obliger ce dernier, sans avoir besoin pour cela de pouvoirs en bonne et due forme.

Annexe

Principales sources consultées

American Journal of International Law

The Annual Register. A Record of World Events

Annuaire canadien de droit international

Annuaire français de droit international

Annuaire français de relations internationales

Annuaire suisse de droit international

Anuario Jurídico Interamericano

Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas

Asian Yearbook of International Law

British Yearbook of International Law

Canadian Yearbook of International Law

Cumulative Digest of United States Practice in International Law

Chinese Yearbook of International Law and Affairs

International Law Reports

Japanese Annual of International Law

Revista Española de Derecho Internacional

Revue générale de droit international public

South African Yearbook of International Law

Spanish Yearbook of International Law

Stockholm International Peace Research Institute Yearbook. World Armaments and Disarmament

Turkish Yearbook of International Relations
