

Conférence des Nations Unies sur le droit des traités

Vienne, Autriche
Première session
26 mars-24 mai 1968

Document:-
A/CONF.39/C.1/SR.22

22eme séance de la Commission plénière

Extrait des Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première session (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)

VINGT-DEUXIÈME SÉANCE

Jeudi 11 avril 1968, à 11 heures

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

ARTICLE 16 (Formulation de réserves) et

ARTICLE 17 (Acceptation des réserves et objections aux réserves) [suite]¹

1. M. KORTCHAK (République socialiste soviétique d'Ukraine) souligne l'importance des réserves qui permettent de faire participer un grand nombre d'Etats à un traité, tout en tenant compte de leurs intérêts. On peut définir les réserves comme des déclarations par lesquelles un Etat accepte un traité dans son ensemble, mais indique certaines dispositions à l'égard desquelles il ne sera pas lié. Il s'agit en fait du principe de l'égalité souveraine des Etats, sans lequel il ne peut y avoir de véritables négociations, car la majorité a tendance à l'emporter sur la minorité et, pour rétablir l'égalité entre les parties, il faut reconnaître à la minorité le droit de formuler des réserves. Celles-ci jouent donc un rôle important dans le développement de la coopération internationale. Dans son avis consultatif sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la suppression du crime de génocide*, la Cour internationale de Justice a estimé qu'un Etat a le droit de formuler et de maintenir une réserve, que cela ne signifie pas que cet Etat n'est plus partie à la Convention et que, en cas d'objection à une réserve, la Convention entre néanmoins en vigueur². Or, le projet d'article 17 prévoit que, en cas d'objection d'un Etat à une réserve, le traité n'entre pas en vigueur entre l'Etat qui a formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve. En cela, le projet ne tient pas compte du principe du développement progressif du droit international ni de la pratique actuelle. La délégation de la RSS d'Ukraine appuie donc l'amendement de l'URSS (A/CONF.39/C.1/L.115) qui contribuerait sans aucun doute à renforcer, par voie d'accords multilatéraux, les liens entre Etats ayant des systèmes économiques et sociaux différents.

2. L'amendement des Etats-Unis à l'article 16 (A/CONF.39/C.1/L.126) fait apparaître certaines insuffisances et certaines contradictions. Le mot « nature » est trop vague. Il faut maintenir la notion d'objet et de but qui a été mentionnée par la Cour internationale de Justice.

3. Le représentant du Royaume-Uni a soutenu que de trop nombreuses réserves détruisent l'intégrité du traité; cette thèse doit être rejetée, car le fait qu'il y ait de nombreuses réserves, pourvu que celles-ci ne soient pas contraires à l'objet et au but du traité, n'aura aucune conséquence fâcheuse. On peut citer, à titre d'exemple, la Convention de 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime³, qui a

fait l'objet de nombreuses réserves, lesquelles ont institué 15 régimes d'accords différents; cependant l'objet de la Convention a été respecté et celle-ci a pu jouer un rôle positif. On pourrait dire la même chose de la Convention internationale des télécommunications de 1959⁴, qui a fait l'objet de 29 réserves. Le représentant du Royaume-Uni a en outre posé la question de savoir qui déciderait si la réserve est ou non conforme à l'objet et au but du traité. Il suffit à cet égard de se reporter à la pratique en vigueur; l'expérience a montré qu'il n'appartient à aucune instance de prendre une décision qui est du ressort exclusif des Etats.

4. Les amendements A/CONF.39/C.1/L.31, L.84, L.97 et L.113 sont intéressants et méritent d'être étudiés par le Comité de rédaction.

5. La délégation ukrainienne appuie les amendements tchécoslovaque et syrien (A/CONF.39/C.1/L.85 et L.94) qui sont très proches l'un de l'autre.

6. M. BOLINTINEANU (Roumanie) estime que, en formulant les articles 16 et 17, la Commission du droit international est partie d'une conception réaliste s'appuyant sur la pratique des Etats et pouvant contribuer à son développement conformément aux nécessités des relations internationales contemporaines. Aujourd'hui, la communauté des nations a besoin de la contribution de tous ses membres et l'ampleur des relations internationales pose le principe de la coopération, en tant que régissant les droits et obligations de tous les Etats. Ce principe trouve son expression dans l'accroissement et la diversification des formes de coopération internationale parmi lesquelles une place toujours plus importante revient aux traités multilatéraux.

7. La raison d'être de l'institution des réserves est de faciliter l'application de ces traités en permettant aux Etats d'y devenir parties même s'ils ne peuvent accepter certaines de leurs dispositions. A cet égard, il convient d'adopter un système souple qui s'est déjà cristallisé dans la pratique des Etats; c'est un système de ce genre que la Commission du droit international a préconisé et que, d'une façon générale, les débats de la Commission ont également confirmé.

8. De l'avis de la délégation roumaine, les Etats ont en principe le droit de faire des réserves à un traité multilatéral, ainsi que celui d'accepter des réserves ou de formuler une objection. En partant de ces principes qui découlent de la souveraineté des Etats, l'idée d'un mécanisme ou d'un contrôle qui se substituerait à l'appréciation des Etats ne saurait être retenue. Un tel mécanisme ne correspondrait pas non plus aux besoins de la pratique, car les réserves qui sont formulées ne portent pas atteinte, en règle générale, à l'objet et au but du traité. En effet, un Etat qui n'est pas d'accord avec l'objet et le but d'un traité ne donne pas son consentement à être lié par ledit traité. Pour des considérations du même ordre, la délégation roumaine ne pourrait admettre qu'une majorité d'Etats, parties au traité, puisse annuler le consentement de l'Etat auteur de la réserve à devenir partie au traité.

9. La délégation roumaine est favorable aux propositions visant à améliorer la rédaction des articles 16 et 17. Elle

¹ Pour la liste des propositions d'amendements aux articles 16 et 17, voir la 21^e séance, note 1.

² C.I.J., *Recueil 1951*, p. 29 et 30.

³ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 15, p. 340, note 2.

⁴ Genève : Union internationale des télécommunications.

est d'avis que, en l'absence d'une intention contraire expressément manifestée, l'objection à une réserve devrait être interprétée comme indiquant seulement qu'entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat qui fait l'objection, les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve ne s'appliqueront que dans la mesure prévue par celle-ci et que, par conséquent, le reste du traité entre en vigueur entre ces Etats. En d'autres termes, le simple fait de formuler une objection ne devrait pas faire présumer que l'Etat en cause ait l'intention d'empêcher l'entrée en vigueur du traité dans son ensemble entre lui et l'Etat auteur de la réserve. Pour que l'objection empêche l'entrée en vigueur du traité, dans son intégralité, cette présomption devrait être écartée par la manifestation explicite d'une intention contraire de l'Etat qui a formulé l'objection. Compte tenu de ces considérations, la délégation roumaine appuie les propositions qui ont été présentées en ce sens dans plusieurs amendements.

10. Le paragraphe 3 de l'article 17 pose la question de savoir si la réglementation des réserves doit contenir une disposition sur les traités constitutifs d'organisations internationales; pour ces traités, le droit de se prononcer sur une réserve n'appartiendrait plus à chaque Etat partie au traité, mais à l'organe compétent de l'organisation dont la décision pourrait parfois prendre la forme soit d'un vote à la majorité simple des Etats membres, soit même d'un acte du Directeur général, sans aucune participation des Etats membres. Ce problème exigerait une étude approfondie qui ne peut être entreprise par la Commission plénière. Le mieux serait de supprimer le paragraphe 3 de l'article 17.

11. M. VIRALLY (France) dit que, vu l'extrême complexité et la technicité du problème des réserves, la délégation française se laissera guider par trois considérations qui lui paraissent absolument déterminantes en la matière et qui sont les suivantes: souplesse, parce qu'il faut s'adapter à tous les besoins de la pratique; simplicité, parce qu'il faut guider la pratique de façon claire et sûre; enfin, respect de la volonté des Etats et de leur égalité souveraine. Ce sont ces considérations qui ont conduit la délégation française à présenter conjointement avec la délégation tunisienne les amendements à l'article 17 contenus dans le document A/CONF.39/C.1/L.113. Ce sont également ces mêmes considérations qui l'amènent à approuver le système adopté par la Commission du droit international dans son projet, tout en formulant quelques réserves à l'égard de la rédaction des articles relatifs à cette question. Ce système paraît bon précisément parce qu'il introduit, dans le mécanisme des réserves, une grande souplesse qui correspond aux besoins de la pratique contemporaine et à l'histoire du développement du droit conventionnel et spécialement des conventions multilatérales. Ce système a été élaboré avec grand soin. Cependant, la Commission du droit international est peut-être parvenue à une rédaction trop savante et trop raffinée qui risque de dérouter plutôt que de guider les Etats désireux de savoir comment ils doivent procéder.

12. C'est pour cette raison que la délégation française trouve beaucoup d'attrait dans l'idée formulée par la délégation de l'URSS et reprise par d'autres orateurs qui souhaitent fondre les articles 16 et 17 en un seul texte. La division en deux articles est une source de confusion, comme le montre la décision de la Commission d'avoir

un seul débat sur les deux articles. Il conviendrait donc d'unir ces deux articles en un seul qui devrait, de l'avis de la délégation française, porter sur les deux points qui constituent les deux faces du problème: celle qui regarde la situation de l'Etat cherchant à entrer dans un traité en formulant une réserve et celle qui a trait à la situation des Etats déjà parties au traité, face à cette prétention.

13. Sur le premier point la délégation française est prête à reconnaître le droit de formuler des réserves à tout Etat qui remplit par ailleurs les conditions nécessaires pour devenir partie au traité. Ce droit doit cependant s'exercer dans le respect des droits et de la volonté des Etats qui ont rédigé le traité au cours de négociations souvent longues et difficiles. Le droit de présenter une réserve ne doit pas pouvoir être utilisé pour dénaturer le traité ou pour détruire l'équilibre des concessions qu'il consacre. Une réserve incompatible avec l'objet et le but du traité est inadmissible, et il en va de même des réserves que le traité interdit. Au surplus, la Convention ne saurait à cet égard l'emporter sur les dispositions d'un traité établissant une telle interdiction.

14. En ce qui concerne le second point, c'est-à-dire l'attitude des autres Etats contractants, la délégation française voudrait tout d'abord souligner qu'acceptation et objection constituent l'envers et l'endroit de la même idée. L'Etat qui accepte une réserve renonce par là même à y faire objection; l'Etat qui fait objection exprime par là même son refus d'accepter une réserve.

15. A cet égard, trois hypothèses seulement sont à distinguer. La première est celle où la réserve formulée a été autorisée expressément par le traité. Il est inutile de dire qu'une telle réserve n'a pas à être acceptée, mais il faut dire qu'elle ne peut faire l'objet d'une objection. Il ne doit cependant y avoir aucun doute à ce sujet et la réserve doit être autorisée expressément par le traité. La deuxième hypothèse est celle où l'ensemble des dispositions du traité forme un tout, à accepter ou à rejeter en bloc. C'est le cas des traités multilatéraux restreints et des traités bilatéraux. Comme le montre l'amendement commun de la France et de la Tunisie, cette deuxième hypothèse peut être traitée en deux lignes. La troisième hypothèse enfin est celle qui recouvre toutes les réserves ne rentrant pas dans une des catégories précédentes. Au droit de formuler une réserve correspond, de façon symétrique, le droit de formuler une objection. Ce droit doit toutefois être exercé dans un certain délai à définir dans la convention.

16. Il n'y a rien d'autre à ajouter à cet article. En particulier il n'y a pas à prévoir de dispositions particulières pour les actes constitutifs d'une organisation internationale, puisque le cas est prévu à l'article 4 et par les règles spéciales à chaque organisation sur l'admission des membres.

17. Reste enfin la question des effets de l'objection, traitée à l'alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 17. De l'avis de la délégation française, cette question n'a rien à voir avec cet article, qui traite seulement de l'exercice du droit de formuler des réserves ou d'y faire objection. La question des effets de l'objection doit être examinée en même temps que celle des effets juridiques des réserves qui figure à l'article 19. En fait, elle figure déjà au paragraphe 3 de cet article. C'est pourquoi le représentant de la France ne parlera pas de cette question pour le moment.

18. M. ALCIVAR-CASTILLO (Equateur) entend se borner à quelques observations sur les amendements relatifs à la question des réserves.

19. L'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.132) répond à une préoccupation des pays latino-américains qui ont fait à cet égard une amère expérience. Le Code de droit international privé, dit Code Bustamante, a été ratifié par les gouvernements sous réserve qu'il ne serait pas incompatible avec le droit interne. Or, il a été pratiquement impossible de l'appliquer. La délégation équatorienne votera donc en faveur de cet amendement.

20. Les amendements tchécoslovaque et syrien (A/CONF.39/C.1/L.85 et L.94) prévoient que l'objection n'empêche un traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui a formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve que si l'Etat qui a formulé l'objection a explicitement exprimé cette intention. La délégation équatorienne est en faveur de cette idée qui paraît plus logique que celle qui est exprimée dans le texte original.

21. M. Alcivar-Castillo estime également que la réserve ne doit pas être incompatible avec l'objet et le but du traité, mais la question se pose de savoir qui doit déterminer cette incompatibilité. Il semble difficile de confier cette tâche à un organisme international : ce sont les Etats eux-mêmes qui devraient plutôt prendre cette décision. A cet égard, l'amendement du Japon, des Philippines et de la République de Corée (A/CONF.39/C.1/L.133 et Add.1 et 2) semble combler une lacune et la délégation équatorienne l'appuiera.

22. M. AL-RAWI (Irak) souligne que le principe de l'acceptation des réserves à l'unanimité ne peut s'appliquer aux conventions multilatérales de caractère général en raison du nombre considérable des Etats qui sont parties à de telles conventions.

23. Les Etats sont libres de choisir les autres parties au traité et de déterminer la portée des dispositions du traité. Un Etat ne peut assumer que les obligations contractuelles qu'il a librement consenties. En vertu du principe de la réciprocité des obligations, celles de la partie à l'égard de laquelle la réserve est établie sont réduites dans la même mesure que les obligations de l'Etat auteur de la réserve : c'est ce qui résulte de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 19.

24. L'admissibilité des réserves est une règle essentielle qui permet de contrebalancer la règle de la majorité des deux tiers qui figure au paragraphe 2 de l'article 8.

25. Pour la délégation irakienne, le paragraphe *c* de l'article 16 signifie que la réserve ne doit pas être en contradiction avec l'objet et le but d'un traité et ne doit donc pas être contraire à ses principes fondamentaux.

26. Pour conclure, M. Al-Rawi est en faveur du maintien des articles 16 et 17, dans leur libellé actuel, sous réserve de quelques modifications de forme.

27. M. BLIX (Suède) fait observer que plusieurs délégations ont proposé des modifications assez proches les unes des autres et qu'il serait donc souhaitable qu'elles présentent des amendements communs.

28. Le représentant de la Suède estime que les articles 16 et 17 ne devraient pas être réunis en un article unique.

La solution adoptée par la Commission du droit international est parfaitement logique, car l'article 16 énonce les cas où les réserves sont interdites et l'article 17 les cas où les réserves sont autorisées.

29. Il n'est pas certain que la règle qui figure à l'alinéa *b* de l'article 16 ait été confirmée par la pratique. Aussi, puisque les Etats ont toute latitude pour exclure en termes exprès la formulation d'autres réserves que celles qui sont autorisées par le traité, M. Blix appuie les amendements de l'URSS (A/CONF.39/C.1/L.115), des Etats-Unis d'Amérique et de la Colombie (A/CONF.39/C.1/L.126 et Add.1), de l'Espagne (A/CONF.39/C.1/L.147) et de la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.39/C.1/L.128) qui tendent à la suppression de cet alinéa.

30. Le paragraphe 2 de l'article 17 contient les vestiges de l'ancienne règle de l'unanimité. Il n'y a pas lieu de regretter l'effritement de cette règle. Elle ne peut s'appliquer que dans une communauté où le nombre des Etats parties à un traité est relativement restreint. Cependant, il y a encore des cas où une telle règle est indispensable. Le critère retenu pour son application dans le paragraphe 2 est trop rigide et l'on peut se demander s'il pourra se trouver un seul cas concret qui réponde à toutes les conditions requises. La délégation de la Suède estime que, en l'absence de dispositions expresses en sens contraire, le seul fait qu'un nombre restreint d'Etats ait participé à la négociation devrait être considéré comme un critère suffisant pour l'application de la règle de l'unanimité. Elle appuie donc l'amendement au paragraphe 2 de l'article 17 présenté par les Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.127).

31. M. Blix est opposé aux amendements de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.97) et de l'URSS (A/CONF.39/C.1/L.115) qui demandent la suppression pure et simple du paragraphe 3 de l'article 17, car le libellé actuel présente un certain nombre d'avantages. De l'avis du représentant de la Suède, l'amendement de l'Autriche (A/CONF.39/C.1/L.3) relatif à ce paragraphe devrait être renvoyé au Comité de rédaction.

32. La procédure indiquée au paragraphe 4 de l'article 17 pour les réserves autorisées ne devrait pas s'appliquer aux réserves interdites. L'article 16 ne prévoit pas de mécanisme permettant de déterminer si une réserve est interdite par un traité ou est incompatible avec l'objet et le but de ce traité et cette omission peut être une source de litige. Un Etat peut faire objection à une réserve en soutenant soit que la réserve est expressément interdite par le traité, soit qu'elle n'est pas admissible du fait qu'elle est incompatible avec l'objet et le but du traité. Or, l'application de la règle de la compatibilité peut créer des difficultés. De l'avis de M. Blix, la solution de la Commission du droit international n'est guère satisfaisante. La délégation suédoise appuie donc la proposition orale que le représentant du Royaume-Uni a faite à la séance précédente, c'est-à-dire que la Conférence examine la possibilité d'instituer un mécanisme permettant de déterminer s'il y a ou non compatibilité de la réserve avec l'objet et le but d'un traité. Le système proposé par le Japon n'est guère qu'une tentative de parvenir à une solution de ce problème.

33. L'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.127) a le mérite d'indiquer clairement que la procédure

d'acceptation des réserves admissibles énoncée à l'alinéa *c* du paragraphe 4 de l'article 17 ne s'applique pas aux réserves interdites en vertu de l'article 16.

34. M. Blix appuie l'amendement de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.97), celui de la France et de la Tunisie (A/CONF.39/C.1/L.113) et celui de la Thaïlande (A/CONF.39/C.1/L.150) qui tendent à supprimer les mots « ou implicitement » au paragraphe 1 de l'article 17.

35. Selon les termes de l'alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 17, un Etat qui élève une objection contre une réserve pourrait empêcher par inadvertance que le traité n'entre en vigueur entre lui-même et l'Etat qui a formulé la réserve. Cette situation serait regrettable, mais il serait possible d'y remédier par la suite. En revanche, si l'on adopte les amendements de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.85), de la Syrie (A/CONF.39/C.1/L.94) et de la Thaïlande (A/CONF.39/C.1/L.150), un Etat qui élève une objection contre une réserve pourrait par inadvertance permettre l'entrée en vigueur du traité entre lui-même et l'auteur de la réserve et il ne serait alors plus possible de remédier à cette situation. De plus, la formule de la Commission du droit international peut présenter l'avantage de dissuader les Etats de formuler des réserves.

36. Puisque l'autre amendement de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.84) se réfère à un « traité multilatéral général ou à un autre traité multilatéral », il n'exclut évidemment pas tout traité multilatéral quel qu'il soit. Il serait toutefois préférable de ne mentionner que le traité multilatéral, d'autant plus que le concept de traité multilatéral général est difficile à définir.

37. Enfin, la référence au traité multilatéral restreint qui figure dans l'amendement de la France et de la Tunisie (A/CONF.39/C.1/L.113) ne semble pas de nature à rendre l'application du paragraphe 2 de l'article 17 plus facile que ne le permet l'expression « nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation », que l'on trouve dans le texte de la Commission du droit international.

38. M. OSIECKI (Pologne) constate avec satisfaction que le projet de la Commission du droit international a admis le principe des réserves en s'inspirant, dans une grande mesure, de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice concernant les réserves à la Convention sur le génocide.

39. L'institution des réserves revêt une grande importance pour les relations internationales contemporaines qui sont caractérisées par la coexistence d'Etats dont les systèmes socio-économiques et politiques sont différents. Les points de vue de ces Etats ne sont pas toujours identiques : or, il est essentiel que lorsqu'un accord de principe est intervenu, le traité envisagé puisse être conclu et que sa portée soit la plus large possible.

40. La délégation de la Pologne appuie donc les amendements qui tendent à rendre le système des réserves moins rigide et elle soutient notamment l'amendement de l'URSS (A/CONF.39/C.1/L.115), qui a le grand avantage de simplifier et de rendre plus claires les dispositions relatives aux réserves en réunissant les articles 16 et 17 en un seul article.

41. La délégation polonaise est opposée à l'amendement des Etats-Unis et de la Colombie à l'article 16 (A/CONF.39/C.1/L.126 et Add.1), de même qu'à l'amendement des Etats-Unis à l'article 17 (A/CONF.39/C.1/L.127) visant à remplacer le critère de l'« objet » par celui de la « nature », car il ne lui semble pas indiqué de s'éloigner de la formule de la Commission du droit international.

42. M. Osiecki est en principe en faveur de la suppression de l'alinéa *b* de l'article 16 qui lui paraît trop rigide : il appuie donc les amendements de l'URSS (A/CONF.39/C.1/L.115), des Etats-Unis et de la Colombie (A/CONF.39/C.1/L.126 et Add.1), ainsi que celui de la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.39/C.1/L.128). Toutefois, si cet alinéa devait rester, il conviendrait de l'améliorer dans le sens de la proposition d'amendement de la délégation polonaise (A/CONF.39/C.1/L.136).

43. L'amendement de l'URSS omet le cas des traités qui interdisent toute réserve. Cette éventualité ne se produit que très rarement et ce cas est déjà en partie couvert par le paragraphe 4 dudit amendement qui exclut les réserves pour les traités dont le but et l'objet n'admettent aucune réserve et pour les traités conclus entre un nombre restreint d'Etats. Sur ce dernier point, l'amendement de l'URSS est en accord avec l'amendement à l'article 17 proposé par la France et la Tunisie (A/CONF.39/C.1/L.113). Cependant, M. Osiecki ne voit pas l'utilité de la mention qui s'y trouve du « traité bilatéral » auquel, de toute façon, l'institution des réserves ne saurait s'appliquer. Par contre, la délégation de la Pologne est en faveur de la suppression du paragraphe 3 de l'article 17 et elle appuie donc l'amendement de la France et de la Tunisie car le cas des organisations internationales est suffisamment couvert par l'article 4.

44. Enfin, la délégation de la Pologne est d'avis que la présomption devrait être, d'une part en faveur de l'acceptation des réserves et, d'autre part, en faveur de l'établissement du lien contractuel entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat qui fait objection à la réserve : elle soutient donc tous les amendements aboutissant au même résultat, notamment celui de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.85) et celui de la Syrie (A/CONF.39/C.1/L.94) dont la teneur cadrerait peut-être mieux avec l'article 19.

45. En revanche, la délégation polonaise ne peut appuyer le paragraphe 2 de l'amendement du Japon, des Philippines et de la République de Corée (A/CONF.39/C.1/L.133 et Add.1 et 2). Dans le système des réserves adopté par la Commission du droit international, tout Etat décide librement s'il accepte la réserve et par conséquent s'il souhaite entrer en relations avec l'Etat auteur de la réserve. Cette décision ne relève que de lui et ne saurait dépendre d'une décision majoritaire, qui serait contraire au principe de l'égalité souveraine des Etats.

46. Certains amendements soulèvent des questions de forme et devraient être renvoyés au Comité de rédaction.

47. M. HARRY (Australie) souligne que tous les Etats ont le droit de formuler des réserves, qu'ils souhaitent voir adopter par les parties au traité. Cependant, les Etats qui sont parties à un traité et ont donc accepté les obligations qui y sont stipulées ont le droit individuellement ou collectivement de défendre le traité contre des réserves

qu'ils jugent incompatibles avec la teneur du traité ou qu'ils considèrent simplement comme injustifiées.

48. La règle de l'unanimité est en fait l'expression du droit souverain des Etats de décider s'ils veulent ou non être liés à d'autres Etats par un traité, s'ils veulent ou non être parties à un traité dans le cadre duquel les obligations varient selon les parties. La délégation de l'Australie estime que cette règle ne devrait être ni abandonnée ni même modifiée à la légère.

49. Elle appuie l'amendement des Etats-Unis visant à remplacer à l'alinéa *c* de l'article 16 le mot « objet » par les mots « nature ou objet ». Si l'article 16 doit contenir une catégorie de réserves interdites par déduction, la délégation australienne appuiera l'amendement de la Pologne visant à insérer à l'alinéa *b* de l'article 16 le mot « que » entre les mots « n'autorise » et « des réserves ». Toutefois la convention devrait indiquer de façon absolument claire que les prétendues réserves de la catégorie visée à l'alinéa *c* de l'article 16 ne sont pas susceptibles d'être acceptées par les parties.

50. Le paragraphe 1 de l'article 17 vise une seconde catégorie de réserves, celles qui sont expressément ou implicitement autorisées par le traité. La délégation australienne estime qu'il serait préférable de traiter à part des réserves qui sont expressément autorisées et qui n'ont donc pas à être acceptées.

51. En ce qui concerne les réserves implicitement autorisées par un traité, c'est-à-dire celles qui ne sont pas incompatibles avec la nature ou l'objet du traité et qui ne sont ni interdites expressément ni expressément autorisées, il n'y a aucune difficulté si ces réserves sont acceptées par toutes les parties ou si toutes les autres parties y font objection.

52. Le cas des traités bilatéraux ne pose aucun problème car chacune des parties peut accepter une réserve ou faire objection à une réserve.

53. La délégation de l'Australie appuie l'amendement des Etats-Unis au paragraphe 2 de l'article 17 (A/CONF.39/C.1/L.127) car elle estime que, dans le cas d'un traité multilatéral restreint, une réserve doit être acceptée par toutes les parties.

54. La délégation australienne reconnaît que, pour certains traités multilatéraux généraux, la règle de l'unanimité n'est pas indispensable et que des réserves en nombre limité peuvent ne pas être contraires à la nature ou à l'objet du traité. Pour cette catégorie de traités, il reste indispensable que l'on dispose d'une règle simple et d'un mécanisme de contrôle. D'une manière générale, la délégation australienne ne considère pas les réserves comme utiles à la cause des traités. A faible dose, elles peuvent ne pas faire grand mal, mais il ne faut pas leur témoigner trop d'indulgence.

55. La délégation du Japon a proposé une formule qui n'est pas déraisonnable pour déterminer si une réserve est ou non compatible avec la nature ou l'objet du traité. Quelque chose de ce genre pourrait être utile.

56. Enfin, la délégation australienne est d'avis qu'un Etat qui a présenté une réserve ne peut devenir partie au traité que si les deux tiers des Etats contractants ont accepté la réserve expressément ou tacitement ou ont

précisé, en formulant une objection, que le traité devrait entrer en vigueur pour l'Etat auteur de la réserve en ce qui concerne les autres dispositions.

57. M. MARTYANOV (République socialiste soviétique de Biélorussie) estime que les dispositions de la section 2 de la partie II du projet, relatives aux réserves, contribueront à la coopération internationale en permettant au plus grand nombre possible d'Etats à systèmes économiques et sociaux différents de devenir parties à des traités. La possibilité de faire des réserves facilite l'adhésion des Etats en donnant plus de souplesse aux relations internationales, comme le confirme la pratique actuelle des Etats. Ainsi, de nombreux jeunes Etats d'Asie et d'Afrique peuvent, grâce aux réserves, défendre leurs intérêts politiques et économiques et, partant, leur souveraineté. Ce problème se pose par exemple en ce qui concerne la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice.

58. Dans ce contexte, les dispositions prévues par la Commission du droit international ne sont pas assez souples, notamment celles de l'alinéa *a* de l'article 16. Certains amendements proposés pallieraient cet inconvénient. Tel est l'intérêt de l'amendement présenté par l'URSS (A/CONF.39/C.1/L.115) qui, en outre, simplifie et rend plus claires les dispositions relatives aux réserves. Par exemple, dans l'article 17 du projet, une objection à une réserve formulée fait échec à l'entrée en vigueur du traité. Le paragraphe 2 de l'amendement n'a pas ce résultat; la délégation biélorussienne votera donc en sa faveur.

59. Par contre, la délégation biélorussienne, qui est pour l'intensification des rapports contractuels entre Etats, ne peut approuver la thèse, défendue notamment par les représentants du Royaume-Uni et de l'Australie, d'un contrôle des réserves par une majorité.

60. M. DADZIE (Ghana) constate que la question des réserves est celle qui soulève le plus de controverses. Elle constitue dans le droit des traités, un domaine complexe et incertain. Jusqu'à présent elle a été abordée de manière pragmatique, tant dans les manuels que dans la pratique des Etats. La codification doit chercher avant tout à introduire dans le droit un élément de certitude. Il faut, cependant, être très prudent.

61. Des divergences de vues fondamentales se sont manifestées dans divers organes politiques internationaux, notamment à l'Assemblée générale des Nations Unies. La question a même été déferée à la Cour internationale de Justice. Ces divergences ont marqué les travaux de la Commission du droit international sur les articles correspondants.

62. La Commission du droit international a essayé, dans ces articles, de réaliser un compromis fondé sur la souplesse du régime des réserves. La délégation ghanéenne approuve les articles du projet sans toutefois rejeter l'idée qu'ils peuvent être améliorés.

63. L'interdépendance des dispositions des articles 16 et 17 justifie qu'on en fasse un article unique, car l'effet juridique d'une réserve dépend, dans une large mesure, de l'acceptation ou du rejet de cette réserve par les autres Etats.

64. La délégation ghanéenne considère que les amendements de la République du Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.125), de la Pologne (A/CONF.39/C.1/L.136), ainsi que la partie de l'amendement des Etats-Unis relative à l'alinéa *a* du paragraphe 4 de l'article 17 (A/CONF.39/C.1/L.127) sont des amendements de forme qui peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

65. Passant aux amendements qu'il considère comme des amendements de fond, le représentant du Ghana déclare qu'il n'a pas été convaincu par les arguments du représentant de la République fédérale d'Allemagne en faveur de la suppression de l'alinéa *b* de l'article 16. Certes, à première vue, on peut croire que la Commission du droit international a introduit cette disposition dans l'article 16 *ex cautela abundante*, mais la pratique des Etats montre que cet alinéa a son intérêt. Le plus souvent, les traités multilatéraux, et même certains traités bilatéraux, contiennent des articles auxquels les parties ne sont pas autorisées à faire des réserves. Inversement, ces traités peuvent autoriser les réserves à des articles déterminés. Tel est le cas, par exemple, du Protocole de 1966 à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés⁵. La délégation ghanéenne estime que l'alinéa *b* de l'article 16 introduit l'élément de certitude voulu en renforçant les dispositions qui s'opposent à une liberté excessive en matière de réserve.

66. L'amendement des Etats-Unis tendant à remplacer, à l'alinéa *c* du paragraphe 16 les mots « l'objet et » par les mots « la nature ou » rendrait le texte ambigu. La nature d'un traité peut dépendre de son objet, mais aussi de caractéristiques purement formelles. La délégation ghanéenne n'a cependant pas de position arrêtée à l'égard de cet amendement. L'amendement de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.97) et celui de la France et de la Tunisie (A/CONF.39/C.1/L.113) proposent la suppression des mots « ou implicitement » dans le paragraphe 1 de l'article 17. Cette suppression ferait peut-être disparaître une contradiction apparente entre l'article 16 et l'article 17.

67. L'amendement de la Tchécoslovaquie au paragraphe 1 de l'article 16 (A/CONF.39/C.1/L.84) est la conséquence logique de la proposition tendant à ajouter au projet de convention un article 5 *bis* sur le droit de tout Etat d'être partie aux traités (A/CONF.39/C.1/L.94).

68. La solution proposée dans l'amendement syrien (A/CONF.39/C.1/L.94) donnerait naissance à une situation complexe dans l'application des traités. Dans le passé, une réserve n'était valable que si elle était unanimement acceptée. Si tel n'était pas le cas, l'Etat auteur de la réserve ne pouvait devenir partie au traité. Aujourd'hui, la règle est plus souple, l'auteur de la réserve peut devenir partie mais on ne peut obliger un Etat qui a formulé une objection à entrer en relation avec l'auteur de la réserve et il peut expressément mettre fin au traité à l'égard de l'auteur de la réserve.

69. Le deuxième amendement de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.85), s'il a le mérite d'introduire un élément de certitude dans les relations qui découlent du traité, impose à l'Etat qui formule une objection une

obligation probablement trop importante : cet Etat doit déclarer non seulement qu'il formule une objection, mais encore qu'il ne veut pas que le traité entre en vigueur entre lui-même et l'Etat auteur de la réserve. La délégation ghanéenne préfère la solution de la Commission du droit international.

70. Le représentant du Ghana approuve le principe selon lequel les réserves doivent être compatibles avec l'objet et le but du traité. La Commission du droit international n'a cependant prévu aucun mécanisme permettant de déterminer la compatibilité ou l'incompatibilité d'une réserve avec l'objet du traité. M. Dadzie estime, comme le représentant du Royaume-Uni, que cette détermination doit se faire selon des critères objectifs; s'en remettre au caprice des Etats peut conduire à des abus. Ainsi, les réserves faites par certains Etats au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, relatif à la compétence nationale, ont pratiquement vidé cet article de sa substance. Créer un organisme indépendant qui serait chargé de déterminer cette compatibilité, ou confier cette tâche à un organisme existant, comme la Cour internationale de Justice, n'est pas non plus une solution efficace, car cet organisme ne pourrait intervenir que lorsque la question serait devenue contentieuse.

71. La délégation ghanéenne est donc pour un système collectif d'après lequel l'Etat qui formule une réserve ne deviendrait partie au traité que si la réserve était acceptée par une proportion déterminée des autres Etats.

72. Pour les mêmes raisons, la délégation ghanéenne estime que l'amendement du Japon, des Philippines et de la République de Corée (A/CONF.39/C.1/L.133 et Add.1 et 2) mérite considération et devrait servir de base à l'établissement d'un document de travail qui permettrait de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve la Commission. A cet égard, le représentant du Ghana étudiera la proposition que vient de faire le représentant de l'Australie.

73. M. SPERDUTI (Italie) déclare que sa délégation est favorable en principe au texte des articles 16 et 17 élaboré par la Commission du droit international. En ce qui concerne l'article 16, la délégation italienne appuie certains des amendements de forme dont la Commission est saisie. Elle est pour l'amendement de la Pologne (A/CONF.39/C.1/L.136) car il fait ressortir clairement que, dans le cas où un traité n'autorise que des réserves déterminées, un Etat n'a pas la faculté de formuler de réserves qui ne rentrent pas dans cette catégorie. La délégation italienne est donc opposée aux amendements qui demandent la suppression de l'alinéa *b* de l'article 16.

74. Le représentant de l'Italie est contre l'amendement de la République du Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.125) visant à éliminer, dans l'alinéa *c* de l'article 16, le membre de phrase « à défaut de dispositions sur les réserves dans le traité ». En effet, lorsque le traité contient des dispositions sur les réserves, le cas des réserves incompatibles est déjà réglé par ces dispositions, car ces réserves sont comprises dans la catégorie des réserves interdites. L'alinéa *c* ne se justifie donc « qu'à défaut de dispositions sur les réserves dans le traité ».

⁵ Pour le texte de ce protocole, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément n° 11A (A/6311/Rev.1/Add.1), 1^{re} partie, par. 2.*

75. La délégation italienne n'appuie pas l'amendement de Ceylan (A/CONF.39/C.1/L.139), parce qu'il restreint la possibilité de formuler des réserves. Elle approuve quant au fond l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.132), mais elle estime inutile de formuler expressément l'hypothèse qu'il vise, car il s'agit là d'un cas de réserves incompatibles avec l'objet du traité. Elle n'est pas, non plus, favorable à l'amendement de l'URSS (A/CONF.39/C.1/L.115) qui donnerait aux Etats le droit inconditionnel de formuler n'importe quelle réserve, à la seule exception de celles qui sont incompatibles avec l'objet du traité.

76. Le paragraphe 2 de l'article 17 peut soulever des difficultés d'interprétation, faute de critères précis. La Commission du droit international a retenu la notion du nombre restreint des Etats qu'elle combine avec celle de l'objet et du but du traité. La délégation italienne ne pense pas qu'on puisse s'en tenir, comme le proposent les délégations de la France et de la Tunisie, au seul critère quantitatif. L'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.127) ajoute aux deux critères de la Commission du droit international, le critère de la nature du traité; mais, alors que les deux critères de la Commission du droit international sont cumulatifs, l'amendement des Etats-Unis propose des critères alternatifs. La délégation italienne préfère la solution de la Commission du droit international. Quant aux autres suggestions contenues dans l'amendement des Etats-Unis, le représentant de l'Italie déclare que le point E lui paraît acceptable.

77. Comme plusieurs délégations l'ont proposé, le représentant de l'Italie est pour la suppression du paragraphe 3 de l'article 17 relatif aux réserves aux traités constitutifs d'organisations internationales. Cette question devrait faire l'objet d'une étude ultérieure en vue d'une réglementation séparée. Si ce paragraphe est supprimé, il faut préciser dans l'article 17 que les dispositions de la Section 2 ne sont pas applicables à de tels traités. Si l'article est maintenu, il faudrait au moins le compléter comme le propose l'amendement autrichien (A/CONF.39/C.1/L.3).

78. Plusieurs amendements visent, sous une forme ou une autre, à inverser la formule de l'alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 17. La délégation italienne estime que la solution de la Commission du droit international est plus conforme aux exigences de la logique et de l'équité, notamment lorsqu'il s'agit de réserves que l'Etat qui a formulé l'objection considère comme incompatibles avec l'objet du traité.

79. La détermination de l'incompatibilité est le problème le plus grave que posent ces articles. L'amendement qui figure au document A/CONF.39/C.1/L.133 et Add.1 et 2, essaie de trouver une solution à ce problème. Le représentant du Royaume-Uni a proposé d'étudier un mécanisme de détermination de la compatibilité ou de l'incompatibilité d'une réserve avec l'objet du traité. La délégation italienne souhaite que des efforts très sérieux soient déployés en cette direction.

La séance est levée à 13 heures.

VINGT-TROISIÈME SÉANCE

Jeudi 11 avril 1968, à 15 heures

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

ARTICLE 16 (Formulation des réserves) et

ARTICLE 17 (Acceptation des réserves et objections aux réserves) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des articles 16 et 17 du projet de la Commission du droit international ¹.

2. M. HU (Chine) signale que l'amendement chinois à l'article 16 (A/CONF.39/C.1/L.161) vise à remplacer les mots « formuler une réserve » par « faire des réserves ». Le verbe « formuler » ne convient pas dans ce contexte et devrait être remplacé par un terme plus approprié. M. Hu n'insistera pas sur l'emploi du verbe « faire » et laissera le choix du terme au Comité de rédaction. Si l'amendement chinois est accepté, le titre de l'article devra être modifié en conséquence.

3. A propos du même article, il appuie la proposition visant à introduire la notion de la nature du traité dans le critère de compatibilité (A/CONF.39/C.1/L.126 et A/CONF.39/C.1/L.147). Il appuie aussi les propositions qui visent à supprimer l'alinéa *b*, l'amendement de la République du Viet-Nam consistant à supprimer le début de l'alinéa *c* (A/CONF.39/C.1/L.125), ainsi que le texte remanié de l'article, proposé par le Japon, les Philippines et la République de Corée (A/CONF.39/C.1/L.133 et Add.1 et 2), en particulier le nouveau paragraphe 2 de cette proposition.

4. L'amendement de sa délégation à l'article 17 (A/CONF.39/C.1/L.162) consiste à ajouter à la fin du paragraphe 3 une phrase analogue à celle qui a été proposée par l'Autriche (A/CONF.39/C.1/L.3). Cette nouvelle phrase comblerait une lacune du paragraphe 3 de l'article 17 qui, dans sa forme actuelle, présuppose l'existence de l'organe compétent avant qu'une réserve soit faite, ce qui ne sera pas toujours le cas. Si le paragraphe 3 était supprimé, suppression à laquelle M. Hu ne s'opposera pas, l'amendement chinois ne serait évidemment plus nécessaire.

5. Quant aux divers amendements proposés à l'article 17, il n'appuie que ceux qui visent à supprimer les mots « ou implicitement » dans le paragraphe 1; il approuve également l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.127) tendant à remplacer les mots « ainsi que de l'objet et du but » par « ou de la nature ou du but » et à insérer dans la première phrase du paragraphe 4 les mots « et à moins que la réserve ne soit interdite en vertu de l'article 16 ».

¹ Pour la liste des propositions d'amendements aux articles 16 et 17, voir la 21^e séance, note 1.