Document:-
A/CN.4/SR.2403

Compte rendu analytique de la 2403e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1995, vol. I

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)

Copyright © Nations Unies

nal contemporain. Les nombreuses divergences, tant doctrinales que politiques, se sont considérablement réduites au cours d'un long processus de compromis entre la démarche traditionnelle et la démarche qui privilégie plus de liberté s'agissant de la formulation de réserves. Le texte définitif des dispositions de la Convention de Vienne de 1969, relatives aux réserves, repose sur des propositions de la Commission, qui avait abandonné la règle de l'unanimité en faveur d'un système souple. Cette souplesse se traduira probablement par une augmentation du nombre des parties aux traités multilatéraux, et, partant, du nombre de réserves à ces traités — ce qui pourrait porter atteinte à l'intégrité des traités multilatéraux et les diviser en une série de traités bilatéraux de contenu inégal, compromettant de ce fait l'instauration d'un système de droit international unifié. Pour garantir un équilibre entre les points de vue opposés qui s'expriment à propos des réserves aux traités, les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de 1969 ont été rédigées en des termes ambigus et contiennent nombre de lacunes; elles doivent être clarifiées et complétées, ainsi que le Rapporteur spécial l'a souligné dans son rapport.

37. En vertu de la Convention de Vienne de 1969, une réserve ne peut être formulée à un traité que si elle est compatible avec l'objet et le but de ce traité. Selon M. He, le problème clé consiste donc à préciser le sens de l'expression « compatibilité avec l'objet et le but du traité », et aussi à déterminer qui sera en mesure de décider si une réserve est compatible avec l'objet et le but du traité. La réponse à cette question et aux autres questions posées par le Rapporteur spécial dans son premier rapport dépendra essentiellement de la manière dont la notion de réserve sera appréhendée, à la lumière d'une étude comparée de la doctrine et de la pratique des États en la matière, notamment depuis la Convention de Vienne de 1969. En conséquence, si l'approche est souple, les questions posées dans le rapport seront prises dans un sens plus large et, à l'inverse, si elle est stricte, les questions seront prises dans un sens plus étroit. Dans le cas des « déclarations interprétatives » par exemple, la question est de savoir s'il faut les considérer simplement comme des déclarations ou comme des réserves assujetties aux règles juridiques applicables aux réserves. Les deux thèses se retrouvent dans la pratique des États. Le mot « déclaration » est utilisé soit au sens de « réserve », soit dans un sens différent. Selon les archives du Secrétariat de l'ONU, certains États font une « déclaration », conjointement avec des réserves, tandis que d'autres font simplement une « déclaration », rédigée en des termes non équivoques, afin d'exclure ou de modifier les effets juridiques de certaines dispositions du traité dans leur application à leur égard.

38. Un problème se pose aussi si un traité est muet sur la question des réserves. À cet égard, le Rapporteur spécial a cité l'avis de Reuter, selon lequel, dans le silence du traité, les seules réserves interdites sont celles qui sont incompatibles avec l'objet et le but du traité[9]. Cette position pose une fois de plus le problème de la signification précise de l'expression « compatibilité avec l'objet et le but du traité ». Elle risque aussi de donner lieu à des interprétations différentes, voire antagonistes, d'un traité.

39. Un autre problème se pose aussi, d'après M. He, lorsque le libellé d'un traité se prête à différentes interprétations, comme dans le cas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui prévoit qu'il ne saurait être dérogé à certaines de ses dispositions. On ne sait pas très bien si des réserves peuvent être formulées à ces dispositions. Dans la pratique, un certain nombre d'États notifient en fait certaines « dérogations » à l'application de ces dispositions, mais ils le font sous la dénomination de « réserves ».

40. M. He pense que les résultats des travaux de la Commission sur le sujet peuvent revêtir un certain nombre de formes, mais qu'il est trop tôt pour prédire avec certitude ce qu'il en sera. Il partage cependant l'avis du Rapporteur spécial à propos de l'intitulé du sujet.

La séance est levée à 11 h 40.

2403e SÉANCE

Mercredi 21 juin 1995, à 10 h 5

Président : M. Pemmaraju Sreenivasa RAO

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Bowett, M. de Saram, M. Eiriksson, M. Elaraby, M. Fomba, M. He, M. Idris, M. Kabatsi, M. Lukashuk, M. Mahiou, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Razafindralambo, M. Robinson, M. Rosenstock, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Villagrán Kramer.

Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités *(suite)* [A/CN.4/464/Add.2, sect. F, A/CN.4/470[1], A/CN.4/L.516]

[Point 6 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

1. M. MAHIOU souligne que, tant par la quantité que par la qualité, le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/470) est déjà plus qu'un rapport préliminaire pour ce qui est de l'inventaire effectué, des questions soulevées et des analyses déjà esquissées. Le souci d'une bonne information et des faits, la clarté et la rigueur de l'argumentation se conjuguent avec un esprit dialectique

[9] P. Reuter, *Introduction au droit des traités*, Genève, publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales, et Paris, Presses universitaires de France, 1972, p. 74.

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1995*, vol. II (1re partie).

ou de controverse qui pousse parfois le Rapporteur spécial à démultiplier les questions et les problèmes, non sans quelque malice. Ainsi, alors qu'il indique dans son rapport qu'il s'efforce de recenser les principaux problèmes posés par le sujet et, dans l'intitulé du chapitre II, qu'il vise à un inventaire sommaire des problèmes posés, il soulève quinze questions dans un paragraphe et dix-sept dans un autre, soit un total de trente-deux questions, outre celles qu'il relève ici ou là tout au long du rapport. Le Rapporteur spécial a ainsi poussé très loin la méthode cartésienne dont la première maxime, du point de vue de la méthode, consiste à « diviser chacune des difficultés [...] en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour les mieux résoudre ». C'est dire la richesse de ce rapport « préliminaire », qui offre de quoi occuper largement la Commission et le Rapporteur spécial, lequel ne manquera certainement pas d'alimenter la réflexion de ses collègues dans la suite du débat.

2. Il ne s'agit pas, à ce stade, d'entrer dans un débat de fond, même si le Rapporteur spécial semble y inviter le lecteur du rapport au détour de bien des développements ou des démonstrations. Ainsi s'explique-t-il longuement sur la controverse qui oppose, à propos de la validité ou de la licéité des réserves, les tenants de l'opposabilité et ceux de la permissibilité. Il est vrai que ce n'est peut-être pas là un simple point de controverse doctrinale et que des conséquences importantes peuvent sans doute être attachées à telle ou telle option. Ce problème, et bien d'autres, montrent que la Commission aborde un domaine d'une grande technicité et d'une grande complexité du fait de tout un jeu de principes et de règles qu'il faut essayer de combiner. Il y a bien entendu aussi l'importance de la pratique : il faut pouvoir choisir les solutions, acceptables par les États, qui viendront combler les lacunes ou lever les doutes des textes déjà adoptés.

3. À cet égard, le rapport constitue une bonne mise au point sur les travaux antérieurs. C'est un rapport que l'on a à juste titre qualifié d'autosuffisant, en ce qu'il offre aux membres de la Commission l'ensemble des informations susceptibles de les aider à se prononcer et à donner éventuellement des orientations au Rapporteur spécial.

4. S'agissant des nombreuses questions posées par le Rapporteur spécial, M. Mahiou relève que nombre d'entre elles sont liées de telle sorte que, souvent, la réponse à l'une permet du même coup de répondre aux autres. Certaines n'en appellent pas moins des clarifications, car elles risquent d'entraîner la Commission un peu trop loin du sujet. M. Mahiou cite trois exemples.

5. D'abord, le Rapporteur spécial indique qu'il serait sans doute approprié que la Commission entreprenne l'étude de la notion même d'objet et de but du traité. Or, cette notion dépasse le problème des réserves et touche à d'autres aspects, notamment l'interprétation des traités, voire bien sûr leur application. Deuxième exemple : le Rapporteur spécial dit qu'il faut se demander, notamment, quand une convention doit être considérée comme un traité multilatéral restreint, par référence au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (dénommée ci-après « Convention de Vienne de 1969 »). Troisième exemple, peut-être moins net : parmi les problèmes qui peuvent se poser, celui de l'organe compétent pour accepter une réserve aux actes constitutifs d'organisations internationales. Par ces trois exemples, M. Mahiou entend souligner que la Commission doit éviter toute extension de juridiction rampante.

6. Pour délimiter le sujet sous un autre angle, M. Mahiou s'interroge sur la façon dont la Commission doit procéder, attendu que les différents problèmes sont abordés dans trois conventions, la Convention de Vienne de 1969, la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (dénommée ci-après « Convention de Vienne de 1978 ») et la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (dénommée ci-après « Convention de Vienne de 1986 »). La question essentielle, à cet égard, est de savoir si la Commission doit s'engager sur les trois terrains à la fois, ou s'il lui faut revenir à la méthode cartésienne et scinder les domaines, en envisageant successivement chacune des trois conventions. Si la Commission décide de débattre en même temps de tous les problèmes relatifs aux trois conventions, lesquels sont déjà assez complexes en soi, elle risque d'accroître la complexité et, partant, la difficulté de sa tâche. En revanche, si elle examine d'abord quelles sont les solutions que l'on peut proposer pour la convention « matricielle » — la Convention de Vienne de 1969 —, il lui sera alors plus facile d'aborder les deux autres conventions.

7. M. Mahiou en vient ensuite au problème des options et orientations à donner au Rapporteur spécial quant à la forme que devrait prendre le travail de la Commission : étude, clauses types, ou projet de convention. On pourrait certes se demander s'il n'est pas prématuré de se prononcer à ce stade sur ce point car, lorsque la Commission aborde un sujet, elle préfère habituellement commencer l'examen, s'interroger, faire l'inventaire avant que ne se dessine la forme que prendront ses travaux. Une telle démarche est certainement valable pour un sujet nouveau mais, s'agissant d'un sujet sur lequel la Commission a déjà beaucoup travaillé, il serait bon que le Rapporteur spécial soit au clair sur la forme que prendra le résultat des travaux. C'est pourquoi M. Mahiou tient à exprimer son avis sur les paragraphes du rapport essentiels à cet égard, ceux où le Rapporteur spécial propose un certain nombre d'options à la Commission.

8. Une solution proposée dans le rapport, qui est aussi la plus timide, consisterait en une étude détaillée ou, éventuellement, en des commentaires des articles existants, de manière à clarifier le régime des réserves. M. Mahiou n'y est pour sa part pas très favorable, peut-être par principe, parce qu'il a toujours vu dans la codification la mission principale, statutairement, de la Commission, laquelle ne devrait choisir d'autres voies qu'à titre exceptionnel. Sa position est d'autant plus justifiée, en l'occurrence, qu'une étude reviendrait à un simple constat des lacunes et des ambiguïtés existantes et, donc, à une sorte d'autocritique de la Commission.

9. La deuxième solution proposée par le Rapporteur spécial, consistant en l'élaboration de clauses types, serait déjà plus acceptable vu que la Commission élaborerait un texte de nature à inspirer ou à guider les États. C'est pourquoi M. Mahiou serait prêt, éventuellement, à se rallier à une solution de ce type.

10. Mais M. Mahiou avoue être un peu plus ambitieux pour la Commission. Rien n'empêcherait en effet celle-ci de se fixer pour objectif de rédiger un projet d'articles, quitte à examiner ensuite le sort à réserver à ce projet. Cette troisième solution se décompose elle-même, comme l'indique le Rapporteur spécial, en deux voies possibles : soit un projet de protocole pour chacune des conventions existantes, soit un texte consolidé valable pour les trois conventions, qui constituerait en quelque sorte une convention sur les réserves.

11. M. Mahiou a quelques hésitations à l'égard d'un texte unique consolidé, qui est une perspective ambitieuse mais délicate. Il rappelle à cet égard l'expérience qu'a vécue la Commission lorsqu'elle s'est attelée au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. La Commission était alors en présence de quatre conventions : la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, la Convention de Vienne sur les relations consulaires, la Convention sur les missions spéciales et la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. Au départ, son ambition était de codifier le sujet pour l'ensemble de ces quatre conventions, mais ses travaux l'ont ramenée progressivement à plus de modestie. Elle s'est donc limitée à un texte consolidé pour les deux premières conventions, le problème étant, pour les deux autres, résolu par voie de protocole.

12. Vu la difficulté de toute tâche de consolidation, M. Mahiou serait donc enclin à recommander que la Commission commence par élaborer un protocole qui viendrait combler les lacunes et lever les ambiguïtés de la Convention de Vienne de 1969, ce qui permettrait de bien baliser le terrain quant aux difficultés et aux solutions possibles.

13. Pour conclure, M. Mahiou tient à faire une observation sur la nécessité, énoncée à plusieurs reprises dans le rapport, de préserver les acquis si la Commission retient l'idée d'un projet d'articles. Il partage certes le souci fort légitime du Rapporteur spécial de respecter ce qui a été laborieusement élaboré et adopté par les États, mais il doute que l'on puisse pleinement respecter cette volonté. Car sachant qu'une interprétation est déjà une modification, comment peut-on *a fortiori* lever des ambiguïtés et combler des lacunes sans modifier peu ou prou les dispositions des conventions existantes. Les membres de la Commission ne doivent donc pas se lier les mains, quitte à observer une certaine prudence. C'est dans leur esprit beaucoup plus que dans leur lettre que la Commission doit respecter les conventions existantes, pour les améliorer sur tel ou tel point sans, naturellement, remettre en cause les principes de base.

14. M. VILLAGRÁN KRAMER rappelle que les juristes américains se sont lancés dès 1956 dans la codification des règles interaméricaines sur les réserves aux traités, et que le travail de codification effectué dans le cadre de la Convention de Vienne de 1969 a apporté suffisamment de souplesse pour qu'ils puissent s'associer aux solutions proposées à cette occasion. Il ne pense pas que le sujet ait subi depuis une évolution importante au regard du développement du droit international. Il n'en demeure pas moins utile que les membres de la Commission essaient de préciser leurs idées sur le sujet et avancent quelques suggestions. Le Rapporteur spécial doit de même poursuivre ses efforts, car ses observations sont très pragmatiques et intéressantes. Au moins à deux reprises, la CIJ a déclaré que la Convention de Vienne de 1969 codifiait le droit des traités. Il n'existe donc pas, contrairement au point de vue exprimé dans le rapport du Rapporteur spécial, de présomption en faveur de la licéité des réserves, les articles 19 et 20 de la Convention constituant des règles du droit international en vigueur. Pour incomplet qu'il soit, le régime juridique applicable est bien réel. Tant la CPJI que la CIJ ont déclaré que les États pouvaient restreindre l'exercice de leurs droits souverains, soit par autolimitation, soit par voie d'accords internationaux. Les réserves étant l'expression d'un droit souverain des États, ce sont ces derniers qui peuvent s'imposer des limites, soit par une décision de politique internationale du gouvernement, soit en acceptant des restrictions dans le cadre d'un accord international. La pratique à cet égard, dont la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et les conventions relatives aux droits de l'homme sont des exemples, montre que cette solution est satisfaisante : les États, dans l'exercice de leurs droits souverains, décident cas par cas si, pour l'instrument considéré, ils acceptent ou non les réserves. Élargir le régime codifié, en adoptant le deuxième volet de l'alternative énoncée par le Rapporteur spécial dans son rapport, est une voie qui mérite d'être examinée par la Commission, mais qui ne constitue pas nécessairement la solution à retenir au bout du compte.

15. Il existe certes des domaines où les réserves ne sont pas recommandées. L'exercice du droit de faire des réserves doit incontestablement être limité dans certains cas bien déterminés, les conventions relatives aux droits de l'homme par exemple. Il convient de rappeler toutefois que c'est la recevabilité des réserves dans les conventions interaméricaines sur les droits de l'homme qui a fait que ces conventions ont pu être progressivement acceptées puis appliquées dans tous les pays de la région, les États renonçant peu à peu aux réserves formulées au cours des années 60. Les juristes des pays en développement, notamment, devraient se demander si une certaine souplesse ne s'impose pas s'agissant des réserves aux instruments relatifs aux droits de l'homme ou à d'autres questions délicates et importantes. Le Rapporteur spécial devrait en outre se pencher plus avant sur la façon dont les réserves sont traitées dans l'acte constitutif de l'Organisation internationale du Travail : les réserves peuvent être acceptées ou rejetées au moment de la ratification. La solution adoptée par l'OIT est intéressante et montre que les États sont prêts à accepter une réglementation des réserves dans un contexte conventionnel en des termes suffisamment clairs et de manière à garantir l'adoption de l'instrument considéré et son application. En ce qui concerne la pratique des déclarations contenant des réserves à un traité, le critère de recevabilité doit être non la forme, mais le fond. Si une déclaration contient une réserve et que le traité l'interdit, la déclaration est irrecevable, et c'est à l'autorité chargée de l'enregistrement de l'instrument considéré qu'il appartient de le déterminer. Le Rapporteur spécial devrait donc étudier de manière plus approfondie tout ce qui a trait aux mécanismes de règlement des différends auxquels les réserves peuvent donner lieu. Le chemin par-

couru depuis que la CIJ a examiné la question des réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide montre que les États ont appris à s'accommoder du régime actuel des réserves, mais ce régime n'est pas uniforme et, par le biais du règlement des différends, on pourrait préciser les aspects les plus importants de la question afin d'aller vers la plus grande uniformité possible.

16. En conclusion, M. Villagrán Kramer se dit partisan de modifier l'intitulé du sujet, comme l'a proposé le Rapporteur spécial, et ce le plus rapidement possible. Il est également favorable à la démarche que le Rapporteur spécial qualifie de « modeste » dans son rapport, démarche qui est réaliste, et non modeste, car c'est en précisant les règles existantes que l'on pourra surmonter l'essentiel des problèmes. En outre, la clarification de la pratique suivie à ce jour en matière de réserves permettrait d'énoncer cette pratique sous forme de règles, ce qui relève en partie de la codification et en partie du développement progressif du droit international. Pour le moment, M. Villagrán Kramer s'oppose à toute modification des Conventions de Vienne de 1969, 1978 et 1986. Enfin, la formule des clauses types, proposée par le Rapporteur spécial, est intéressante et mérite d'être retenue. En résumé, le régime actuel des réserves est satisfaisant, mais doit être précisé et élargi, ce qui ne signifie pas que la modification des textes existants, en particulier des articles 19 et 20 de la Convention de Vienne de 1969, est à encourager.

Organisation des travaux de la session *(suite*)*

[Point 2 de l'ordre du jour]

17. Le PRÉSIDENT propose de lever la séance afin de permettre la tenue de consultations officieuses.

18. M. ARANGIO-RUIZ demande quels sont le thème, la nature et l'objet desdites consultations.

19. Le PRÉSIDENT dit que les consultations proposées ont essentiellement pour but de permettre un échange de vues sur la suite à donner à l'examen du sujet de la responsabilité des États. Faut-il renvoyer les projets d'articles au Comité de rédaction ou faut-il s'en abstenir si le Rapporteur spécial et d'autres membres jugent cette seconde solution préférable ? Nombreux sont les membres de la Commission qui estiment que, normalement, les propositions ne doivent être renvoyées au Comité de rédaction que si elles sont accompagnées de directives suffisamment claires, et que le Comité ne peut pas s'occuper convenablement de projets d'articles sur lesquels la Commission demeure divisée en séance plénière. Il s'agit donc de faire le point de la situation afin d'aider le Comité de rédaction dans sa tâche si la décision est prise de lui renvoyer les projets d'articles.

20. M. ARANGIO-RUIZ, prenant la parole en tant que Rapporteur spécial pour le sujet de la responsabilité des États, fait remarquer que la Commission a toujours eu pour pratique de ne statuer sur le renvoi au Comité de rédaction qu'après le résumé final du Rapporteur spécial sur le sujet considéré. On est donc clairement en présence d'une procédure extraordinaire. Le Rapporteur spécial ne sait pas qui en a pris l'initiative, dont lui-même n'a pas eu vent. Il était même absent de Genève, pendant quelques jours, lorsque la décision a été prise. Le Rapporteur spécial a vu circuler une liste de membres prétendument intéressés, et la réunion initiale a rassemblé un certain nombre de personnes dont certaines ne savaient même pas que la réunion avait été organisée. Dans le document en sa possession, il est question de « consultations officieuses sur la responsabilité des États ». Il tient à souligner de nouveau qu'il s'agit d'une procédure extraordinaire et il ne peut donc qu'attendre pour en connaître les résultats. Compte tenu de la brièveté notoire de son absence, le Rapporteur spécial se demande comment il est possible qu'une réunion ait été proposée avant son retour, à moins, bien entendu, qu'il ne s'agisse d'une tentative de retirer l'article 19 de la première partie avant la lettre.

21. Le PRÉSIDENT dit qu'il va de soi que les consultations officieuses de la Commission sont ouvertes à tous ses membres. Si des noms ont circulé, c'était dans le seul but de s'assurer qu'au moins quelques membres seraient disponibles ce jour-là. La question à trancher est capitale, d'où l'importance d'une prise de position qui fasse l'unanimité à tous égards. Il ne s'agit nullement d'une procédure extraordinaire, l'idée étant simplement de faire le point et de décider en commun de la suite des événements.

La séance est levée à 10 h 55.

2404e SÉANCE

Jeudi 22 juin 1995, à 10 h 15

Président : M. Pemmaraju Sreenivasa RAO

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Bowett, M. de Saram, M. Eiriksson, M. Elaraby, M. Fomba, M. Güney, M. He, M. Kabatsi, M. Lukashuk, M. Mahiou, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Razafindralambo, M. Robinson, M. Rosenstock, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Villagrán Kramer.

Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités *(suite)* [A/CN.4/464/Add.2, sect. F, A/CN.4/470[1], A/CN.4/L.516]

* Reprise des débats de la 2401e séance.

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1995*, vol. II (1re partie).