Document:-
A/CN.4/SR.2581

Compte rendu analytique de la 2581e séance

sujet:
Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1999, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

français et en espagnol étant correct, un rectificatif sera publié pour le texte anglais.

L'article 24 est adopté.

ARTICLES 25 (Retrait de la nationalité de l'État prédécesseur) ET 26 (Octroi du droit d'option par les États prédécesseur et successeur)

Les articles 25 et 26 sont adoptés.

La deuxième partie est adoptée.

19. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission souhaite adopter l'ensemble du projet d'articles.

Il en est ainsi décidé.

Le projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États est adopté en deuxième lecture.

20. M. ECONOMIDES dit que, s'il y avait eu un vote sur le projet d'articles qui vient d'être adopté dans son ensemble, il se serait abstenu en raison des critiques qu'il a formulées à l'égard d'un certain nombre d'articles du projet.

21. Le PRÉSIDENT remercie l'ensemble des membres de la Commission de la coopération dont ils ont fait preuve pour l'adoption du projet d'articles. En ce qui concerne la forme que ce dernier devrait prendre, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission recommande que le projet d'articles soit adopté par l'Assemblée générale sous la forme d'une déclaration.

Il en est ainsi décidé.

22. Le PRÉSIDENT se réjouit de l'adoption d'un nouveau projet d'articles. Il exprime sa gratitude à M. Mikulka, qui a été rapporteur spécial sur le projet d'articles avant de devenir secrétaire de la Commission, et à M. Candioti, Président du Comité de rédaction.

23. M. Sreenivasa RAO salue l'excellent travail effectué par M. Mikulka, grâce auquel la Commission a adopté rapidement et aisément le projet d'articles en deuxième lecture. Il propose que, selon l'usage, la Commission adopte une résolution exprimant sa reconnaissance à M. Mikulka.

24. Le PRÉSIDENT se félicite de cette proposition et dit qu'une résolution en hommage à M. Mikulka, ancien rapporteur spécial, sera présentée en temps voulu.

25. M. PELLET note avec satisfaction que la Commission a adopté en deuxième lecture le projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, mais il aimerait savoir si elle a pris une position définitive sur la question de la nationalité des personnes morales ou, plus largement, celle des droits et obligations des personnes morales en relation avec une succession d'États.

26. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission devra tout d'abord examiner le commentaire du projet d'articles relatif à la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États qui vient d'être adopté. Elle décidera ultérieurement, après que les membres auront eu la possibilité de se consulter officieusement, de la suite qu'elle entend donner à la question de la nationalité des personnes morales en relation avec la succession d'États.

27. M. KUSUMA-ATMADJA tient à exprimer personnellement sa gratitude au Président du Comité de rédaction, au Président de la Commission et au Rapporteur spécial. Il est satisfait du projet d'articles adopté, tout en ayant des réserves sur certains points concernant la terminologie et les concepts. Il relève qu'il existe des différences même entre les pays de tradition romaine; ainsi, certains pays d'Asie du Sud-Est ont un code inspiré du code suisse, d'autres un code inspiré du code allemand.

28. M. ADDO adresse ses remerciements au Président, qui a présidé avec efficacité le Groupe de travail sur la nationalité en relation avec la succession d'États.

29. Le PRÉSIDENT dit que la qualité du projet d'articles présenté a grandement facilité sa tâche en tant que président du Groupe de travail et président de la Commission.

La séance est levée à 11 h 25.

2581e SÉANCE

Jeudi 3 juin 1999, à 10 heures

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Gaja, M. Goco, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Kabatsi, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rosenstock, M. Simma, M. Yamada.

Les réserves aux traités[1] (A/CN.4/491 et Add.1 à 6[2], A/CN.4/496, sect. F, A/CN.4/499 et A/CN.4/478/Rev.1[3], A/CN.4/L.575)

[Point 5 de l'ordre du jour]

TROISIÈME ET QUATRIÈME RAPPORTS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT met à l'examen le sujet des réserves aux traités. À la cinquantième session, le Rapporteur spécial a commencé à présenter la section C du chapitre premier de son troisième rapport (A/CN.4/491 et Add.1 à 6) portant sur les déclarations interprétatives, mais la Commission n'a pas eu le temps d'examiner tous les projets de directives qui y étaient proposés. Seul le projet de directive 1.2 (Définition des déclarations interprétatives) a été renvoyé au Comité de rédaction. Le Rapporteur spécial va donc poursuivre la présentation des projets de directives qui figurent dans la section C du chapitre premier, puis présenter le chapitre II de son troisième rapport ainsi que son quatrième rapport (A/CN.4/499 et A/CN.4/478/Rev.1).

2. M. PELLET (Rapporteur spécial) regrette que son quatrième rapport ait été présenté avec quelque retard et qu'un imprévu l'ait empêché d'être présent au début de la session en cours. Mais, si la Commission peut adopter les 14 projets de directives qui restent à examiner, les commentaires y relatifs et les trois autres projets que la Commission a renvoyés au Comité de rédaction à sa cinquantième session, elle aura fait un travail tout à fait acceptable.

3. M. Pellet (Rapporteur spécial) se propose de faire d'abord le point de la situation, ce qui correspond à l'introduction de son quatrième rapport, pour présenter ensuite un à un les projets de directives restant à examiner.

4. À sa cinquantième session, la Commission n'a pu examiner que la partie du troisième rapport qui était consacrée à la définition des réserves et des déclarations interprétatives. Elle a beaucoup avancé sur le sujet des réserves, puisqu'elle a adopté une définition générale avec le projet de directive 1.1 (Définition des réserves) et cinq projets de directives, dont un sans numéro, pour lequel il faudra ultérieurement trouver une place dans le Guide de la pratique. Comme la Commission n'a pas suivi la numérotation des directives proposée par le Rapporteur spécial, celui-ci, soucieux d'éviter toute confusion, précisera chaque fois de quelle numérotation il s'agit.

5. Les cinq projets de directives numérotés qui ont déjà été adoptés sont les suivants : 1.1.1 (Objet des réserves), 1.1.2 (Cas dans lesquels une réserve peut être formulée), 1.1.3 (Réserves à portée territoriale), 1.1.4 (Réserves formulées à l'occasion d'une notification d'application territoriale) et 1.1.7 (Réserves formulées conjointement). Quant à la directive sans numéro, elle précise, et c'est une indication d'une extrême importance, que le fait de qualifier une déclaration unilatérale de réserve ne préjuge pas sa licéité ni ses effets au regard des règles régissant les réserves. Lorsqu'elle adoptera les projets de directives qu'il lui reste à examiner, la Commission devra garder à l'esprit qu'elle est en voie non pas de réglementer mais simplement de définir et se garder de s'engager dans le domaine de la licéité ou des effets des réserves.

6. À sa cinquantième session, la Commission a décidé de renvoyer les projets de directives 1.1.5 (Déclarations visant à accroître les obligations pesant sur leur auteur) et 1.1.6 (Déclarations visant à limiter les obligations de leur auteur) au Comité de rédaction, qui est en train de les examiner. Ces deux projets, qui s'efforcent de clarifier le très difficile problème des réserves dites « extensives », ont été reproduits par erreur au paragraphe 540 de la version française du rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquantième session[4] comme s'ils avaient été adoptés à titre provisoire. Le secrétariat devra faire le nécessaire pour corriger cette inadvertance[5]. Selon les décisions prises à la seconde partie de la cinquantième session à New York[6], le Comité de rédaction a été invité à s'écarter de la pratique habituelle et à proposer un nouveau libellé pour les projets de directives 1.1.1 et 1.1.3. Le Rapporteur spécial a parfaitement admis que l'on puisse réviser le projet de directive 1.1.1 à la lumière de la définition des déclarations unilatérales, mais il se demande s'il est bien opportun d'apporter des modifications au projet de directive 1.1.3 parallèlement au projet de directive 1.1.1. Comme le Comité de rédaction a presque achevé l'examen du projet de directive 1.2, il abordera bientôt les projets de directives 1.1.1 et 1.1.3.

7. Une autre difficulté rencontrée à la cinquantième session tient au fait qu'une large majorité de membres de la Commission a contesté le projet de directive sur les réserves de non-reconnaissance, qui figure sous le numéro 1.1.7 dans le troisième rapport. Cette réaction a convaincu le Rapporteur spécial de retirer ce projet et de proposer un texte différent dans son quatrième rapport. Il propose à la Commission d'en faire le sujet d'une prochaine séance. Elle arrivera sans aucun doute à résoudre à la session en cours tous les problèmes qu'il vient d'évoquer.

8. Il y a deux autres questions encore que la Commission n'a pas réglées à sa cinquantième session, à savoir la définition des déclarations interprétatives, qu'elle n'a fait qu'effleurer, et les « réserves » et les déclarations interprétatives relatives aux traités bilatéraux, dont traite le chapitre II du troisième rapport, qui n'ont pas été examinées du tout. M. Pellet s'en tiendra pour l'heure aux déclarations interprétatives, et il propose d'aborder la question des réserves aux traités bilatéraux lorsqu'on en aura terminé avec les déclarations.

9. Le phénomène des déclarations interprétatives est ancien. Ces déclarations ne sont pas contestées dans leur principe, mais les Conventions de Vienne de 1969 et 1986 n'en disent mot. Il en résulte qu'il est important d'en parler dans le Guide de la pratique. Tel est l'objet du projet

[1] Pour le texte des projets de directives adoptés provisoirement par la Commission en première lecture à sa cinquantième session, voir *Annuaire… 1998*, vol. II (2e partie), chap. IX, sect. C, p. 103.

[2] Voir *Annuaire… 1998*, vol. II (1re partie).

[3] Reproduit dans *Annuaire... 1999*, vol. II (1re partie).

[4] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément n° 10* et rectificatif (A/53/10).

[5] Pour le texte définitif, voir *Annuaire… 1998*, vol. II (2e partie), p. 103.

[6] Ibid., notes 207 et 208.

de directive 1.2, qui fait pendant pour les déclarations interprétatives au projet de directive 1.1, relative aux réserves, l'une des différences étant que la Commission ne pourra s'appuyer sur des textes conventionnels largement acceptés puisqu'il n'en existe pas. Ce projet se lit ainsi :

> « L'expression "déclaration interprétative" s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale, par laquelle cet État ou cette organisation vise à préciser ou à clarifier le sens ou la portée que le déclarant attribue au traité ou à certaines de ses dispositions. »

Cependant, la version anglaise a omis le terme « préciser ». Sans doute faudra-t-il donc lui ajouter le terme *to specify.* La Commission a examiné cette disposition à sa cinquantième session et l'a approuvée dans l'ensemble. Le Comité de rédaction, qui l'a examinée la veille, s'y est lui aussi montré globalement favorable, ce qui devrait permettre à la Commission de passer à l'examen des projets de directives 1.2.1 (Formulation conjointe d'une déclaration interprétative), 1.2.2 (Libellé et désignation), 1.2.3 (Formulation d'une déclaration interprétative lorsqu'une réserve est interdite), 1.2.4 (Déclarations interprétatives conditionnelles), 1.2.5 (Déclarations de politique générale) et 1.2.6 (Déclarations informatives) sur la base du projet de directive 1.2.

10. Les projets de directives 1.2.1 à 1.2.6 ont pour objet de compléter et de préciser par des indications supplémentaires la définition générale contenue dans le projet de directive 1.2. Comme les projets de directives 1.2.7 (Déclarations interprétatives de traités bilatéraux) et 1.2.8 (Effet juridique de l'acceptation de la déclaration interprétative d'un traité bilatéral par l'autre partie) portent sur les traités bilatéraux, le Rapporteur spécial propose à la Commission de sauter directement du projet de directive 1.2.6 aux projets de directives 1.3.0 et suivants, relatifs à la distinction entre réserves et déclarations interprétatives, pour revenir ensuite aux projets de directives 1.2.7 et 1.2.8 quand elle étudiera le projet de directive 1.1.9 (« Réserves » aux traités bilatéraux). M. Pellet propose à la Commission de procéder comme il vient de l'indiquer, en commençant par le projet de directive 1.2.1.

11. Le PRÉSIDENT constate qu'en effet les projets de directives 1.1.5 et 1.1.6 n'ont pas été adoptés. Il est curieux de noter qu'ils apparaissent uniquement dans la version française du rapport de la Commission.

12. M. HE remercie le Rapporteur spécial pour sa présentation des projets de directives et de la section C du chapitre premier de son troisième rapport, portant sur les déclarations interprétatives, sujet qui revêt un intérêt particulier pour les milieux du droit international et qui serait une contribution précieuse au droit des réserves aux traités.

13. Actuellement, le sujet est abordé sous l'angle des réserves et les déclarations interprétatives n'y figurent que par contraste. On peut se demander s'il ne serait pas préférable de traiter en parallèle les unes et les autres. Comme réserves et déclarations interprétatives présentent des éléments communs, le critère qui permet de les distinguer est d'ordre téléologique : une réserve vise à exclure ou à modifier les effets juridiques des dispositions d'un traité, alors qu'une déclaration interprétative cherche seulement à interpréter le traité ou certaines de ses dispositions. Une distinction claire entre les deux serait particulièrement utile quand les États essaient, dans le cas d'un traité interdisant les réserves, de déguiser leurs réserves en déclarations interprétatives.

14. Comme le terme même l'indique, la déclaration interprétative vise à interpréter. À ce propos, M. He dit apprendre avec plaisir que le Comité de rédaction a achevé l'examen du projet de directive 1.2. Bien que la Convention de Vienne de 1969 n'en fasse pas mention, les déclarations interprétatives pourraient ressortir aux dispositions des articles 31 et 32, conformément à la lettre et à l'esprit du traité dont il s'agit et aux dispositions correspondantes. En revanche, une déclaration unilatérale visant à faire disparaître ou à modifier les effets juridiques de certaines dispositions d'un traité doit être considérée comme une réserve, même lorsqu'elle porte le titre de déclaration interprétative.

15. M. LUKASHUK félicite le Rapporteur spécial de ses rapports fouillés sur un sujet très actuel. Le style du Guide de la pratique devrait être celui d'un manuel, ce qui n'est pas toujours le cas. La définition des réserves donnée dans le projet de directive 1.1 mentionne le moment où la réserve est faite. Ce membre de phrase est inutile et devrait faire l'objet d'une directive distincte. Ce que semble comprendre le Rapporteur spécial lui-même qui, au paragraphe 132 de son troisième son rapport, écrit que l'idée d'inclure des limites *ratione temporis* à la possibilité de formuler des réserves dans la définition même de celles-ci ne va pas de soi et, à vrai dire, ces limitations sont plutôt un élément de leur régime juridique. C'est tout à fait juste, et c'est bien pour cela que le membre de phrase en question doit faire l'objet d'une directive particulière.

16. Le Rapporteur spécial semble avoir oublié qu'il vaut mieux ne pas aller au-devant des ennuis, dans le cas par exemple de la disposition sur les réserves conjointes. S'il faut admettre qu'en pratique les États n'ont pas actuellement recours à ce type de réserves, le projet de directive correspondant soulève en lui-même toute une série de problèmes juridiques. Ainsi, le coauteur de la réserve peut-il la retirer, et, dans l'affirmative, à quelles conditions ? Cela dit, la considération principale est que, si la Commission propose une disposition sur une situation qui a peu de chances de se réaliser, elle donnera l'impression qu'il n'y a pas réellement matière à codification, puisque la situation reste virtuelle. Elle serait mieux avisée de se concentrer sur les problèmes réels, ceux qui existent effectivement.

17. M. PELLET (Rapporteur spécial) se dit surpris que M. Lukashuk rouvre le problème de l'élément temporel, alors que la Commission l'a déjà résolu en adoptant le projet de directive 1.1, qui de toute manière ne fait que reproduire les dispositions de la Convention de Vienne de 1969.

18. Quant à savoir s'il faut anticiper sur la réalité ou non, M. Pellet pense pour sa part qu'il vaut mieux aller de l'avant que rester à la traîne. Comme les réserves conjointes commencent à apparaître à l'horizon, la Commission

ferait aussi bien de s'y intéresser, au lieu de laisser ce cas de figure dans le vide et d'en laisser le soin à ceux qui auront éventuellement à poursuivre ses travaux et dont la tâche sera d'autant plus difficile qu'elle ne leur aura donné aucune orientation.

19. M. Pellet partage dans une certaine mesure les interrogations de M. He sur sa façon d'aborder le sujet et s'efforcera de suivre une voie moyenne, axée sur les réserves, tout en poursuivant dans les chapitres à venir l'analyse du droit des déclarations interprétatives en contrepoint de la réflexion sur les réserves. Il est certain que les réserves sont le pivot du Guide de la pratique, mais le Rapporteur spécial est de plus en plus convaincu que, si la Commission laisse de côté les déclarations interprétatives, son travail laissera à désirer. Peut-être reviendra-t-il lui-même sur la question lorsqu'il présentera la suite de son quatrième rapport afin d'entendre ce que les membres de la Commission ont à dire à ce propos.

DIRECTIVE 1.2.1

20. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que le projet de directive 1.2.1 proposé dans son troisième rapport porte sur la formulation conjointe d'une déclaration interprétative. Il fait pendant, pour ces déclarations, au projet de directive 1.1.7 concernant les réserves, que la Commission a adopté provisoirement à sa cinquantième session. Par souci de cohérence, la Commission souhaitera sans doute reporter le projet de directive 1.2.1 à la fin de la section du Guide de la pratique consacrée aux déclarations interprétatives, comme elle l'a fait pour les réserves.

21. Le projet de directive 1.2.1 ne devrait pas soulever de grandes difficultés. À sa cinquantième session, la Commission a accepté l'idée que les réserves, bien qu'elles fussent des déclarations unilatérales, pouvaient être formulées conjointement par plusieurs États ou institutions internationales. Ce faisant, elle a fait œuvre de développement progressif du droit international et non de codification *stricto sensu*, puisque aucune réserve n'a été, à ce qu'il sait, formulée conjointement jusqu'à présent. Or, s'agissant des déclarations interprétatives, cette formulation conjointe est d'ores et déjà entrée dans la pratique, et le paragraphe 268 du troisième rapport en donne plusieurs exemples. En incluant une directive sur la formulation conjointe des déclarations interprétatives, la Commission ne fera que constater une pratique qui a le mérite de simplifier la vie des États et, plus encore, celle des dépositaires, qui peuvent considérer comme un document unique la codéclaration unilatérale de plusieurs États ou institutions internationales. Compte tenu des débats que la Commission a consacrés à sa cinquantième session à la directive symétrique qui concerne les réserves, il faudra peut-être aménager le libellé du projet de directive 1.2.1 dans le sens du projet de directive 1.1.7 provisoirement adopté par la Commission. Le Comité de rédaction pourrait le faire facilement si, comme il faut l'espérer, la Commission lui renvoie le projet de directive 1.2.1 en lui recommandant de décider de son emplacement dans le Guide de la pratique.

22. M. GAJA se demande si, en alignant le projet de directive 1.2.1 sur le projet de directive 1.1.7, on n'en changera pas quelque peu le sens. Comme on l'a déjà fait remarquer, une déclaration formulée conjointement peut résulter d'une série d'actes unilatéraux ou bien d'un acte collectif. Les États peuvent avoir du mal à se dégager d'une décision prise avec d'autres. Le libellé proposé par le Rapporteur spécial est plus neutre et lui semble préférable.

23. M. ECONOMIDES considère que le projet de directive 1.2.1 ne soulève aucune difficulté, mais souhaiterait savoir si le Rapporteur spécial a l'intention de proposer plus tard une disposition sur le retrait des réserves conjointes et des déclarations interprétatives formulées conjointement. Que faut-il prévoir en matière de retrait dans le cas où plusieurs États ont formulé une réserve ou fait conjointement une déclaration interprétative ? Le retrait unilatéral est-il possible en tel cas ? Dans quelles circonstances faut-il exiger un retrait collectif ?

24. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que cela amènera nécessairement à s'interroger sur le régime des réserves conjointes ou des déclarations interprétatives formulées conjointement, dans la mesure où les unes et les autres soulèvent un certain nombre de problèmes spéciaux, dont il a déjà été question à la session précédente. Pendant la présente session, il a l'intention de consacrer un chapitre au retrait des réserves et des déclarations interprétatives, chapitre dans lequel il pourra aborder la question particulière des formulations conjointes. Cette question se posera fatalement en pratique et il vaudrait mieux se préparer à cette éventualité, non pas pour inventer des problèmes mais pour prévenir ceux qui pourraient apparaître et aider les États à les résoudre.

25. Les observations de M. Gaja renvoient au débat approfondi que la Commission a tenu à la session précédente. La formulation assez théorique que le Rapporteur spécial avait proposée à l'origine a été modifiée à la lumière des observations de la Commission, dans le sens d'une plus grande précision. Les actes dont il s'agit ont été clairement définis en tant que déclarations unilatérales, ce qui complique la tâche de la Commission, mais c'était une décision délibérée de sa part. Il est essentiel d'aligner la disposition relative aux déclarations interprétatives sur celle des réserves, et le Comité de rédaction aura à accomplir ce qui n'est qu'un travail de mise en forme.

26. M. GAJA répond que, puisque le problème du retrait sera abordé plus tard, il trouve plus acceptable la mise en conformité du texte relatif aux déclarations interprétatives et du texte relatif aux réserves.

27. M. LUKASHUK dit qu'au contraire des réserves conjointes les déclarations interprétatives formulées conjointement ne comportent aucun effet juridique sur le plan des relations entre les États qui agissent collectivement. Il faudrait à ce propos évoquer le cas de l'estoppel. Mais, comme le Rapporteur spécial l'a déjà signalé, la situation visée dans le projet de directive 1.2.1 commence à apparaître dans la pratique. Il convient donc d'approuver le projet.

28. M. PELLET (Rapporteur spécial) ne considère pas, au contraire de M. Lukashuk, qu'une déclaration interprétative n'a pas d'effet juridique : elle en a, mais ses conséquences ne sont pas les mêmes que celles des réserves.

29. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission souhaite renvoyer le projet de directive 1.2.1 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

DIRECTIVE 1.2.2

30. M. PELLET (Rapporteur spécial), présentant le projet de directive 1.2.2 (Libellé et désignation), dit que le titre de cette disposition est malencontreux, mais qu'il est tiré de la définition des réserves adoptée à Vienne. La raison de son inclusion dans le projet est que, selon la définition des Conventions de Vienne de 1969 et 1986, définition incorporée dans le projet de directive 1.1, le libellé ou la désignation qu'un État choisit de donner à une déclaration unilatérale n'est pas significatif quand il s'agit de déterminer si cette déclaration est ou non une réserve. Par ricochet, il en va de même pour les déclarations unilatérales, et c'est ce que prévoit le projet de directive 1.2, dans lequel a été réintroduite l'expression « quel que soit son libellé ou sa désignation ». La formule, déjà utilisée dans le projet de directive 1.1, n'a suscité aucune objection de la part de la Commission.

31. Toutefois, il faut bien reconnaître que l'indifférence du libellé ou de la désignation qu'un État choisit délibérément de donner à sa déclaration bilatérale est assez immorale : elle revient à admettre qu'un État peut induire en erreur en qualifiant de réserve ce qu'il sait parfaitement être une déclaration interprétative, ou inversement, l'inverse étant d'ailleurs plus fréquent et plus grave.

32. De nombreux auteurs, inspirés d'un souci de moralisation, estiment qu'il faut prendre les États au mot pour les empêcher de modifier leur position initiale au sujet de la nature de la déclaration unilatérale qu'ils ont formulée. Le Rapporteur spécial approuve ce souci, qui va aussi dans le sens de la simplicité : quand un État dit qu'il fait une réserve, c'est le régime des réserves qui s'applique; quand il dit qu'il s'agit d'une déclaration interprétative, c'est le régime de ces déclarations qui s'applique.

33. Mais il ne semble pas possible, ni raisonnable, ni logique, d'aller aussi loin pour deux raisons, qui sont exposées aux paragraphes 277 à 283 de son troisième rapport. D'abord, cette position catégorique est incompatible avec les termes clairs de la définition de Vienne; ensuite, elle est contraire à une pratique étatique constante et claire et à une jurisprudence peut-être rare mais bien établie. Non seulement la Commission ne ferait pas œuvre de développement progressif, mais encore elle légiférerait purement et simplement, ce qui n'est pas sa fonction.

34. En revanche, il semble qu'elle pourrait avancer quelque peu sur la voie de la moralisation de la pratique étatique, et c'est ce que proposent les projets de directives 1.2.2 et 1.2.3. Il ne s'agit pas d'une proposition *de lege ferenda*. Le libellé ou la désignation d'une déclaration unilatérale ne suffit jamais à qualifier celle-ci de réserve ou de déclaration unilatérale, mais cela peut aider à procéder à cette qualification. Dans les paragraphes 284 à 287, le troisième rapport invoque plusieurs exemples à l'appui de cette position, inspirée de la jurisprudence et de la doctrine.

35. Le projet de directive 1.2.2 offre un juste équilibre entre, d'une part, l'amoralisme que constitue la neutralité totale du libellé et de la désignation retenus par l'auteur de la déclaration et, d'autre part, l'irréalisme d'une présomption absolue en faveur de la terminologie qu'il a adoptée. Si, en effet, un État peut vouloir induire les autres en erreur en choisissant un intitulé inexact, il peut arriver aussi qu'il se trompe lui-même, tout simplement. Un État peut ultérieurement être sensible à des aspects nouveaux, ce qui ne signifie pas qu'il cherche en permanence à tromper ses partenaires. La suspicion que la doctrine la plus radicale fait peser sur la bonne foi des États ne paraît pas plus légitime que l'angélisme qui résulte de la position contraire. Il serait inadmissible que les États se trouvent inexorablement enfermés dans une erreur qu'ils ont commise de bonne foi.

36. C'est donc à la réalisation d'un juste milieu que vise le projet de directive 1.2.2 en évitant de parler de « présomption » et en employant plutôt le terme d'« indice de l'objectif poursuivi » et en insistant sur une hypothèse, évidemment particulièrement frappante : celle où un État ou une institution internationale formule, au même moment, plusieurs déclarations unilatérales, dont il intitule quelques-unes « réserves » et quelques autres « déclarations interprétatives ». On en trouve une illustration dans la décision prise par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Belilos* : tout donnait à penser que le déclarant n'avait pas agi au hasard mais qu'il avait délibérément opéré une distinction entre ce qu'il considérait être une réserve et ce qu'il considérait être une déclaration interprétative. Il y a lieu de tenir compte d'une telle distinction de la part de l'État, qu'elle soit en sa faveur ou qu'elle se retourne, le cas échéant, contre lui. La décision du tribunal arbitral de 1977 dans l'affaire de la *Mer d'Iroise* peut sans doute aussi être rattachée à cette philosophie générale.

37. La Commission ferait œuvre utile en introduisant dans le Guide de la pratique une disposition reprenant les idées générales qui figurent dans le projet de directive 1.2.2, dont le Rapporteur spécial espère que la Commission le renverra au Comité de rédaction. Le libellé peut assurément en être amélioré, encore que M. Pellet n'ait pas de proposition précise à faire pour l'instant. Il souhaiterait également connaître l'avis des membres de la Commission sur le déplacement de cette disposition de la section 1.2 où elle se trouve à la section 1.3 (Distinction entre réserves et déclarations interprétatives), dans la mesure où elle porte sur un problème commun aux réserves et aux déclarations interprétatives.

38. M. SIMMA pense, comme le Rapporteur spécial, que le projet de directive 1.2.2 serait mieux à sa place à la section 1.3 du Guide de la pratique et propose de déplacer aussi le projet de directive 1.2.3, qui semble traiter de la même question.

39. M. GOCO, faisant observer que le projet de directive 1.2.2 laisse entendre que le libellé ou la désignation d'une déclaration interprétative sont sans signification, se demande pourquoi il faudrait alors s'appuyer sur une interprétation particulière de la déclaration unilatérale pour déterminer les effets juridiques qu'elle vise à produire.

40. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA s'associe à ses collègues qui ont félicité le Rapporteur spécial de la qualité de son travail. Il se dit d'accord pour déplacer le projet de directive 1.2.2 à la section 1.3. Il n'est cependant pas convaincu par le libellé de cette disposition, qui non seulement manque d'élégance mais fait aussi contraste avec la clarté de la définition de la déclaration interprétative que donne le projet de directive 1.2. La première phrase met en garde contre l'idée de donner au libellé ou à la désignation d'une déclaration unilatérale un sens direct, car ce qui est réellement important c'est l'effet juridique que cette déclaration entend produire. Mais comment déterminer a priori cet effet ? S'il avait été question du contenu de la déclaration plutôt que de son effet juridique, M. Pambou-Tchivounda aurait pu accepter la formulation actuelle. Mais la Commission se lancerait autrement dans un travail didactique. Pour des raisons stylistiques, il propose de commencer la directive par « Le libellé ou la désignation » plutôt que par « Ce n'est pas le libellé ou la désignation » et de réaménager la suite en conséquence.

41. La deuxième phrase dit que le libellé ou la désignation d'une déclaration constituent un indice de l'objectif poursuivi. Il faudrait insister davantage sur le fait que ce n'est là que l'un des indices possibles de cet objectif. Enfin, M. Pambou-Tchivounda se demande s'il est bien utile de conserver la troisième phrase : une réserve vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité, alors qu'une déclaration interprétative vise à préciser ou à clarifier le sens ou la portée de certaines dispositions. La distinction entre l'une et l'autre apparaît donc bien dans le contenu de la déclaration unilatérale.

42. M. ECONOMIDES constate que la définition de la réserve et celle de la déclaration interprétative emploient toutes deux l'expression « quel que soit son libellé ou sa désignation ». Or, on ne voit de directive intitulée « Libellé et désignation » que dans la section consacrée aux déclarations interprétatives. Y a-t-il là une intention, ou s'agit-il simplement d'une omission ? Peut-être faudrait-il prévoir une directive identique dans la section consacrée aux réserves.

43. Le terme « libellé », tel qu'il est employé dans le projet de directive 1.2.2, n'est pas sans ambiguïté puisqu'il peut désigner à la fois le titre de la déclaration ou l'intégralité de son contenu. Quant à la proposition de M. Pambou-Tchivounda tendant à remplacer la notion d'« effet juridique » par celle de « contenu », il va de soi que la teneur même d'un instrument juridique ou d'une déclaration est beaucoup plus pertinente et significative que son titre. Et c'est bien le contenu qui, par la suite, produit l'effet juridique que le signataire ou le déclarant avait en vue. M. Economides propose donc de mentionner à la fois le contenu et l'effet juridique, de manière à rendre compte de ces deux aspects.

44. Il semble qu'en parlant d'« indice de l'objectif poursuivi » le Rapporteur spécial ait dans l'esprit un simple indice préliminaire. Quand un État fait une réserve ou une déclaration interprétative, il respecte, dans la grande majorité des cas, la désignation qu'il a choisie. Il arrive exceptionnellement que cette désignation soit trompeuse : une réserve peut être présentée comme une déclaration interprétative, et vice versa. Ce n'est donc ni le libellé ni la désignation qui sont importants, mais bien le contenu de la déclaration. Le commentaire devrait le faire apparaître et préciser qu'en principe le libellé et la désignation d'une déclaration n'ont qu'une valeur indicative.

45. Il est encore trop tôt pour décider de la place du projet de directive 1.2.2. Certaines dispositions s'appliquent aux réserves comme aux déclarations interprétatives, d'autres portent uniquement sur les unes ou sur les autres. La Commission pourrait finalement opter pour une classification en trois rubriques : règles communes, règles applicables aux réserves et règles applicables aux déclarations interprétatives. Pour l'heure, elle devrait s'efforcer de ranger chacun des projets de directive dans l'une ou l'autre de ces trois catégories.

46. M. HERDOCIA SACASA félicite le Rapporteur spécial de son travail et du souci qu'il a manifesté de faire du Guide de la pratique l'écho des propositions des autres membres de la Commission.

47. Pour ce qui est du projet de directive 1.2.2, l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969 précise qu'un traité est un accord international conclu entre des États, « quelle que soit sa désignation ». On retrouve la même idée dans le projet de directive. Mais dire que le libellé ou la désignation d'une déclaration unilatérale constitue un indice de l'objectif poursuivi, c'est aller un peu plus loin et inciter peut-être les États à s'efforcer davantage d'harmoniser le nom des instruments juridiques et leur contenu.

48. M. Herdocia Sacasa pense, comme M. Economides, qu'il serait utile de mentionner à la fois le contenu et l'effet juridique. En outre, comme le projet de directive 1.2.2 couvre effectivement le cas des réserves et des déclarations interprétatives, il serait judicieux de le placer dans la section 1.3.

49. M. MELESCANU, évoquant l'idée de remplacer la notion d'effet juridique par celle de contenu, déclare que le projet de directive 1.2.2 est entièrement fondé sur la première notion. Le libellé, la désignation ou même le contenu d'une déclaration unilatérale ne sont pas significatifs lorsqu'il s'agit de ranger cette déclaration dans telle ou telle catégorie. Le point important à considérer est son effet juridique. Si une déclaration unilatérale modifie l'effet juridique des dispositions d'un traité, il s'agit d'une réserve. Dans le cas contraire, il s'agit d'une déclaration interprétative. C'est pourquoi M. Melescanu approuve la formulation actuelle du projet de directive.

50. Comme l'a dit M. Economides, la question de la structure du Guide de la pratique pourrait être réglée à un stade ultérieur des débats. Pour l'instant, cependant, M. Melescanu approuve la proposition tendant à faire figurer le projet de directive 1.2.2 à la section 1.3.

51. Membre du Comité de rédaction, il se réserve de soumettre à celui-ci les modifications qu'il souhaiterait apporter au libellé du texte sur les réserves aux traités.

52. M. Sreenivasa RAO remercie le Rapporteur spécial de donner des directives pratiques aux gouvernements qui sont déjà parties ou s'apprêtent à adhérer à un traité. La manière dont un État envisage d'exécuter un traité est

déterminée par le type de déclaration qu'il fait dès le départ.

53. Quant à savoir si c'est le contenu ou l'effet qu'elle produit qui détermine la nature d'une déclaration, M. Sreenivasa Rao pense qu'en fin de compte c'est l'effet juridique qui est déterminant. Cela dit, le contenu est également important et il semble que ces deux considérations entrent dialectiquement en jeu. Par exemple, lorsqu'un État s'engage, au moment où il adhère à un traité sur la répression du travail des enfants, à donner suite aux dispositions de ce traité dans la mesure où ses ressources ou sa situation sociale le lui permettent, la question se pose de savoir si cette déclaration unilatérale est une réserve ou une déclaration interprétative. La manière dont la déclaration est rédigée, c'est-à-dire son contenu, est d'une extrême importance. Il pourrait être malencontreux de qualifier de réserve inadmissible les limites dans lesquelles un État circonscrit des obligations qu'il serait par ailleurs disposé à assumer. Il ne faut pas perdre de vue l'idée qu'il faut chercher à promouvoir les objectifs généraux d'un traité lorsque l'on détermine les effets juridiques d'une déclaration unilatérale. Le dispositif même des réserves et des déclarations interprétatives vise à encourager les États à devenir parties à un traité en plus grand nombre. Le Rapporteur spécial a procédé à une admirable analyse clinique, mais un peu plus de souplesse et un peu moins d'insistance sur des principes purs et durs inciteraient davantage d'États à recourir au Guide de la pratique.

54. M. Sreenivasa Rao propose que le Rapporteur spécial rédige une nouvelle directive sur la détermination de l'effet juridique d'une déclaration unilatérale.

55. M. LUKASHUK souligne l'importance du problème que vient de soulever M. Sreenivasa Rao. Une réserve ramène le droit impératif au niveau du droit directif. Peut-être serait-il possible de faire de la détermination de l'effet juridique d'une déclaration unilatérale l'objet d'une directive distincte.

56. M. KUSUMA-ATMADJA dit avoir été au départ encouragé par le consensus qui semblait se faire autour de l'idée de faire figurer le projet de directive 1.2.2 à la section 1.3. Les avis ont cependant divergé par la suite, mais on semble s'entendre sur le fait qu'il y a une différence entre réserves et déclarations interprétatives. Il s'agit là d'un sujet fort complexe que le Rapporteur spécial a soumis à une analyse détaillée qui sera utile aux universitaires et aux praticiens du droit.

57. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, dit qu'à son avis également le nom qu'un État donne à un acte, qu'il s'agisse d'une déclaration ou d'une réserve, n'a en fin de compte aucun effet déterminant sur le contenu de cet acte. En revanche, on ne peut écarter totalement la désignation que choisit l'État : le fait qu'il l'appelle par exemple une « réserve » ne peut être sans signification.

58. Le Président note au passage une inconséquence dans les définitions données dans la version anglaise : le projet de directive 1.1 définit la réserve comme *a unilateral statement*, alors que le projet de directive 1.2 définit la déclaration interprétative comme *a unilateral declaration*. La différence entre *declaration* et *statement* n'est pas immédiatement apparente, et il y a peut-être lieu d'harmoniser la terminologie.

59. Pour ce qui est des déclarations, le recours à l'analyse purement textuelle du contenu est une solution trop passive. Il vaudrait mieux analyser l'intention de l'État, méthode qui elle-même risque de ne pas toujours déterminer la signification d'un acte, car il peut y avoir des différences entre le résultat et l'intention. Et c'est bien le résultat final, que le Rapporteur spécial désigne sous le terme séduisant d'« effet juridique », qui reste la considération majeure. Le problème de l'éventualité d'un conflit entre l'effet juridique escompté et l'effet juridique réel doit également être pris en compte. M. Economides a proposé la solution de compromis qui consisterait à utiliser les deux termes. Le Comité de rédaction aura à tenir compte de toutes ces remarques pour choisir la forme finale que devra revêtir la directive. Quant à la question de l'emplacement de celle-ci, le Président inclinait au départ à faire figurer le projet de directive 1.2.2 à la section 1.3, où l'on trouve l'analyse des rapports entre les deux types d'actes, mais la question pourra être tranchée à un stade ultérieur des travaux.

60. M. ECONOMIDES, développant sa proposition antérieure, dit que ce n'est pas le libellé ou la désignation d'une déclaration unilatérale qui détermine sa nature juridique, mais bien les effets juridiques qui découlent de son contenu.

61. M. ELARABY dit qu'il faut toujours tenir compte, lorsque l'on fait la distinction entre déclaration interprétative et réserve, de ce que son auteur avait dans l'idée. Le contenu, tel que justement l'État l'avait dans l'idée, est très important. M. Elaraby souscrit donc à ce qu'a dit M. Economides de la nécessité d'en faire mention.

62. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que, même s'il est important que la Commission adopte séance tenante une position définitive sur le projet de directive 1.2.2, il lui faut répondre à un certain nombre d'observations. M. Kusuma-Atmadja dit avoir constaté des divergences d'opinion sur le projet de directive 1.2.2. Le Rapporteur spécial n'en voit aucune. Au contraire, les avis lui semblent se rejoindre de façon tout à fait remarquable.

63. La Commission n'a pas à prendre une décision hâtive sur la question de l'emplacement du projet de directive à l'examen, question que M. Simma a soulevée. Comme celui-ci l'a dit, si l'on décide de faire figurer le projet de directive 1.2.2 à la section 1.3, il faudra réserver le même sort au projet de directive 1.2.3.

64. M. Economides a fait une curieuse remarque selon laquelle il y aurait dissymétrie entre le sort réservé aux réserves et celui réservé aux déclarations interprétatives, dans la mesure où le projet de directive 1.2.2 n'avait pas son pendant dans la section des réserves. En fait, c'est pour cette raison même que le Rapporteur spécial a proposé de faire figurer le projet de directive 1.2.2 dans la section 1.3, qui porte sur les deux catégories d'actes. En tout état de cause, il n'est pas indispensable de prendre sur le champ une décision sur ce point.

65. M. Goco s'est interrogé sur la *ratio legis* du projet de directive 1.2.2. Le Président lui a déjà répondu de façon satisfaisante quand il a pris la parole en qualité de

membre de la Commission. La présomption de départ, très proche de la notion de bonne foi, est qu'en règle générale les États ne font pas des déclarations au hasard. Le fait qu'un État ait adopté telle ou telle position ne peut être sans signification même si, du point de vue de la définition, la formulation ou la désignation qu'il a choisie ne joue pas un rôle déterminant. Cela dit, même si les États se montrent la plupart du temps conséquents, il peut toujours y avoir des exceptions. C'est pourquoi le libellé et la désignation ne sont qu'un indice de l'objectif visé. D'autre part, le principe de la bonne foi permet certaines conclusions : le terme « indice » offre ainsi une solution moyenne commode. Il convient aussi de faire une distinction entre le projet de directive 1.2.2 et le projet de directive 1.2.3 : le second, relatif à la formulation d'une déclaration interprétative lorsqu'une réserve est interdite, comporte une présomption en faveur de la déclaration interprétative, puisque les États sont censés agir de bonne foi en droit international; pour ce qui est du projet de directive 1.2.2, par définition le libellé d'une réserve ne constitue pas en lui-même une présomption. La Commission est tenue par la définition donnée dans la Convention de Vienne de 1969.

66. M. Pambou-Tchivounda a dit que le projet de directive 1.2.2 était contraire à la définition claire que donnait le projet de directive 1.2. Cette remarque est une illustration d'une conception cartésienne, et il est vrai que celle du projet de directive 1.2.2 est une disposition « non cartésienne », qui vise à donner un peu de souplesse à une définition assez stricte et à faciliter ainsi la tâche des États. M. Pambou-Tchivounda ne semble pas s'opposer en principe à cette disposition, mais il considère la première phrase comme inutile. Il est vrai que cette première phrase ne fait guère plus que reproduire les définitions des projets de directives 1.1 et 1.2. C'est une question sur laquelle le Comité de rédaction voudra peut-être se pencher. La remarque de M. Pambou-Tchivounda sur la troisième phrase du projet de directive 1.2.2, qui serait également inutile et ne servirait qu'à illustrer la deuxième phrase, clause pivot de la disposition, est moins convaincante. Cette troisième phrase vise une situation qui apparaît souvent dans la pratique et qu'on ne peut simplement renvoyer au commentaire.

67. M. Pambou-Tchivounda a également soulevé la question de l'effet juridique que recherche l'État auteur d'une déclaration unilatérale, et plusieurs autres membres, se déclarant d'accord avec lui, ont fait valoir l'importance du contenu de la déclaration. Le Rapporteur spécial ne peut partager ce point de vue. S'il reconnaît que le contenu d'une disposition est important et peut renseigner sur les intentions de l'État, il ne peut admettre que la notion de contenu soit incorporée dans la définition elle-même, tirée de la Convention de Vienne de 1969 et, partant, intouchable. Il y est dit que la déclaration « vise » à produire certains effets. Revenir sur la question des définitions équivaudrait à revenir à la case départ. Pour le Rapporteur spécial, c'est dans le contexte du projet de directive 1.3.1 (Méthode de mise en œuvre de la distinction entre réserves et déclarations interprétatives), que la Commission n'a pas encore examiné, que la question du contenu devient essentielle. C'est là qu'il faut évoquer la question du contenu, et le projet de directive 1.3.1 pourrait peut-être être révisé dans cette optique. Il y a donc des divergences de vues marquées entre les membres de la Commission et le Rapporteur spécial sur ce point précis. Cela dit, il n'est pas nécessaire de régler la question séance tenante; on pourrait le faire plus tard, de préférence au Comité de rédaction.

68. M. Economides a également parlé du mot « libellé ». Il est vrai que les termes « libellé » et « désignation » ne sont pas très clairs. Mais la Commission est dans une certaine mesure tenue par la définition de la Convention de Vienne de 1969. Le Rapporteur spécial n'est pas contre l'idée de M. Economides, selon qui c'est le contenu qui produit un effet juridique, mais c'est une question qui pourrait être évidemment réglée dans le cadre du projet de directive 1.3.1, de même que les observations que M. Sreenivasa Rao a faites à ce propos. Enfin, M. Pellet n'est pas tout à fait convaincu par l'affirmation de M. Lukashuk, qui pense que les réserves ramènent le droit impératif au niveau du droit indicatif. Ces remarques étant faites, le Rapporteur spécial invite instamment la Commission à renvoyer au Comité de rédaction le projet de directive 1.2.2, sur lequel il y a apparemment accord général.

69. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA ne voit pas très bien, malgré les explications du Rapporteur spécial, si la Convention de Vienne de 1969 a défini ou non la déclaration interprétative. Dans la négative, il est d'autant plus important que la Commission souligne le caractère spécial de cet acte, par opposition à la réserve.

70. Le PRÉSIDENT fait observer que le texte français de l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969 parle de « déclaration unilatérale » et le texte anglais de *unilateral statement*. Il faudrait donc modifier la version anglaise du projet de directive 1.2 de manière qu'elle se lise : *"interpretative declaration" means a unilateral statement*.

71. Le Président dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission souhaite renvoyer au Comité de rédaction le projet de directive 1.2.2.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

2582e SÉANCE

Vendredi 4 juin 1999, à 10 heures

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Economides, M. Gaja, M. Goco, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Kabatsi, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Yamada.