Document:-
A/CN.4/SR.2582

Compte rendu analytique de la 2582e 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

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.

Les réserves aux traités[1] *(suite)* [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 *(suite)*

DIRECTIVE 1.2.3

1. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que le projet de directive 1.2.3 (Formulation d'une déclaration interprétative lorsqu'une réserve est interdite) relève du même esprit que le projet de directive 1.2.2 (Libellé et désignation), la différence étant que, dans le premier, il s'agit de tirer les conséquences de l'interdiction d'une réserve par le traité lui-même sur la qualification des déclarations unilatérales faites au sujet des dispositions de ce traité, alors que le second porte sur le libellé retenu par l'État déclarant. L'objet même du projet de directive 1.2.3 amène à se demander s'il ne serait pas préférable que cette disposition aussi figure dans la section 1.3 (Distinction entre réserves et déclarations interprétatives) du Guide de la pratique. Quoi qu'il en soit de ce problème – non fondamental – de la place du projet de directive 1.2.3 dans l'ensemble du Guide, l'idée qui est à la base de cette disposition est au fond que la mauvaise foi ne se présume pas et que, si un traité interdit les réserves, les États parties, en principe, respectent cette interdiction, et les déclarations unilatérales qu'ils formulent à son sujet ne sont pas des réserves mais des déclarations interprétatives. Il y a là un indice, sans doute même une présomption, mais qui, sauf à contredire le principe de l'indifférence des intitulés retenus, n'est pas irréfragable. C'est pourquoi la deuxième phrase précise que, si une déclaration vise à exclure ou à modifier l'effet juridique des dispositions du traité, il ne suffit pas que l'État déclarant la baptise « interprétative » pour qu'elle soit inattaquable. Cela dit, le mot « illicite » qui figure à la fin de cette disposition pose problème, parce qu'en l'incluant on sort du domaine de la définition des déclarations interprétatives et des réserves pour pénétrer subrepticement dans celui de leur licéité. Le Rapporteur spécial a néanmoins estimé qu'il n'y avait guère d'inconvénient à utiliser ce mot tant il est évident qu'il ne saurait y avoir de réserve à un traité qui interdit expressément les réserves. Sur ce point aussi, la Commission pourrait donner des instructions au Comité de rédaction sur la conduite à tenir.

2. M. KABATSI est d'avis que, face à un traité qui interdit expressément les réserves, les États ne devraient avoir qu'un choix : accepter ou refuser d'y adhérer. Il n'y a donc pas lieu de fonder une disposition du Guide de la pratique sur l'idée que les États pourraient avoir la possibilité de suivre une troisième voie.

3. M. GOCO demande si le projet de directive 1.2.3, qui commence par les mots « lorsqu'un traité », ne vise que les traités bilatéraux ou multilatéraux ou si elle s'étend aussi aux conventions. En effet, les États qui rechignent à être montrés du doigt en n'adhérant pas à telle ou telle convention – celle sur l'interdiction des mines terrestres ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques viennent à l'esprit – tiennent à mettre leur marque sur l'instrument en question sans aller jusqu'à formuler une réserve, et la déclaration interprétative est un outil pour ce faire.

4. M. ECONOMIDES s'interroge sur trois points. Premièrement, pourquoi une déclaration unilatérale qui porte sur un traité interdisant les réserves – et qui ne peut donc constituer une réserve – est obligatoirement une déclaration interprétative et non pas une déclaration de politique générale ou une déclaration informative. Deuxièmement, pourquoi une déclaration interprétative qui vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité n'aurait pour conséquence l'illicéité que dans le cas des traités interdisant les réserves et non dans celui des réserves incompatibles avec l'objet et le but du traité ? Ce dernier cas devrait être également couvert. Troisièmement, le terme « illicite » est-il approprié lorsqu'on adopte le principe selon lequel il faut présumer la bonne foi des États ? Dans les conditions de la deuxième phrase du projet de directive 1.2.3, il vaudrait mieux dire que la déclaration est inopérante, irrecevable ou privée d'effet, plutôt qu'illicite.

5. M. MELESCANU est d'avis, comme le Rapporteur spécial, que le projet de directive 1.2.3 aurait plutôt sa place dans la section 1.3. Il constate par ailleurs que la première phrase de cette disposition présume la bonne foi des États alors que la deuxième parle péremptoirement de réserve illicite. L'introduction de cette notion nouvelle de réserve illicite pose de nombreux problèmes, notamment : qui doit considérer la déclaration comme une réserve illicite ? et quel sera l'effet juridique de cette qualification ? Si l'on tient à cette notion, il faudrait en donner une définition générale couvrant tous les autres cas de réserves illicites. Il conviendrait peut-être, comme M. Economides l'a fait remarquer, de parler de déclaration sans effet.

6. M. ROSENSTOCK est aussi d'avis que le projet de directive 1.2.3 soulèverait moins de problèmes s'il était placé dans la section 1.3. S'agissant du premier point soulevé par M. Economides, il fait remarquer que le projet d'article 1.2.3 ne mentionne que les déclarations interprétatives parce qu'il semble difficile d'imaginer une situation où l'on ne pourrait pas faire la distinction entre une déclaration de politique générale ou une déclaration informative et une déclaration par laquelle un État tenterait de faire une réserve. Il entre dans cette disposition un élément de bon sens qui dispense d'indiquer qu'elle s'applique à tous les types de déclaration. Quant à l'emploi du terme « illicite », le Comité de rédaction pourra peut-être trouver une formulation disant en substance que les déclarations visées dans la deuxième phrase du projet de directive 1.2.3 constituent des réserves du type qui est interdit. En tout état de cause, les deux volets de cette disposition, la bonne foi des États et le refus de ce qui constituerait une réserve lorsque les réserves sont interdites, doivent être maintenus.

[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).

7. M. LUKASHUK dit que le projet de directive 1.2.3 apporte une précision utile même s'il semble effectivement difficile de confondre les déclarations interprétatives avec les déclarations de politique générale. Il conviendrait néanmoins de compléter cette disposition sur le plan des conséquences, pour couvrir aussi les situations où il n'y a pas accord sur ce que la déclaration vise effectivement.

8. M. HERDOCIA SACASA juge le projet de directive 1.2.3 utile dans le Guide de la pratique, mais il lui semble nécessaire de remplacer le terme « illicite » par « interdite ».

9. M. MELESCANU demande s'il y a une concordance complète entre le terme anglais *impermissible* et le terme français « illicite ».

10. M. PELLET (Rapporteur spécial) rappelle qu'il parlait au départ de « validité », mais qu'après un débat la Commission en est venue à utiliser systématiquement le couple *impermissible* en anglais et « illicite » en français.

11. M. CANDIOTI, notant que, dans le projet de directive sans numéro adopté provisoirement par la Commission en première lecture à sa cinquantième session, le mot anglais *permissibility* est rendu en français par le mot « recevabilité », et en espagnol par le mot *permisividad*, pense qu'il serait éventuellement possible de rendre en l'occurrence le mot anglais *impermissible* par le mot « irrecevable » en français.

12. M. HERDOCIA SACASA, constatant que dans la version française des projets de directives les mots « illicite », « irrecevable » et « interdite » sont employés tour à tour, demande au Rapporteur spécial des éclaircissements pour aider la Commission à aller de l'avant.

13. Le PRÉSIDENT pense que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction pourront résoudre ce problème linguistique et parvenir à des versions uniformes dans toutes les langues.

14. M. ADDO considère que le projet de directive 1.2.3 a sa place dans le futur guide de la pratique. Pour lui, le mot *impermissible* (« illicite » en français) signifie que la réserve n'est pas autorisée, ou encore qu'elle est interdite. Il est tout à fait indiqué en l'occurrence, mais, s'il devait soulever des problèmes, peut-être faudrait-il envisager de le remplacer par le mot *inadmissible* (« irrecevable » en français).

15. M. HE voit dans le projet de directive 1.2.3 un élément clef du futur guide de la pratique, dans lequel elle s'insère logiquement : elle traite des situations dans lesquelles un État partie à un traité qui interdit les réserves de quelque nature que ce soit cherche à formuler une réserve sous le nom de « déclaration interprétative ». Dans la version anglaise, le mot *impermissible* convient tout à fait.

16. Le projet de directive peut figurer à titre provisoire à la section 1.2 (Définition des déclarations interprétatives), mais il pourrait aussi, naturellement, figurer à la section 1.3.

17. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA souscrit quant au fond au projet de directive 1.2.3, qui est une des pièces maîtresses du futur guide de la pratique. En visant à asseoir les relations conventionnelles, elle entend faire échec à la tentation que peuvent avoir les États ou les organisations internationales, lorsqu'un traité interdit les réserves, de se prévaloir de la possibilité de faire une déclaration pour préciser le sens qu'ils donnent à telle ou telle de ses dispositions et faire passer un autre message. Il s'agit d'un problème politique, auquel il faut trouver une solution. Dans cet esprit, M. Pambou-Tchivounda considère que la conclusion du projet de directive, soit « elle [cette déclaration] doit être considérée comme une réserve illicite », est trop faible parce qu'incomplète. L'illicéité est-elle relative ou absolue ?

18. Il importe parallèlement de déterminer la sanction qui pourrait frapper une fausse déclaration interprétative, c'est-à-dire une réserve déguisée. Faisant observer que le terme « illicéité » est au droit international ce que le terme « illégalité » est au droit interne et que, dans le droit français du moins, l'illégalité est passible de la sanction la plus lourde qui soit, en ce sens qu'un acte illégal est réputé inexistant, il suggère au Comité de rédaction d'envisager de préciser que la déclaration en question est réputée n'avoir pas d'existence, être inexistante, ou être dépourvue de validité.

19. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, déclare appuyer, quant au fond et à la finalité, l'incorporation d'une directive de ce genre dans le futur guide de la pratique. Il éprouve cependant quelques doutes en ce qui concerne la manière dont la première phrase est construite : il y est présumé que toute déclaration unilatérale formulée dans les cas où un traité interdit les réserves devrait être considérée a priori comme étant une déclaration interprétative. Or, il se demande si c'est ce que la Commission souhaite affirmer vraiment : il pourrait s'agir tout aussi bien d'une déclaration de politique générale (projet de directive 1.2.5) comme M. Economides l'a fait observer, ou encore d'une déclaration informative (projet de directive 1.2.6). Il serait bon que le Rapporteur spécial éclaire la Commission afin qu'elle puisse procéder en toute connaissance de cause.

20. M. PELLET (Rapporteur spécial), répondant aux questions soulevées, dit que le dernier problème évoqué est réel, et qu'il est le plus épineux. En effet, logiquement, un État ne peut assurément pas formuler une réserve si le traité interdit toutes les réserves, ou certaines réserves; mais il peut faire une déclaration interprétative, ou une déclaration de politique générale, ou encore une déclaration informative. Le problème qui se pose est quelque peu théorique, car la déclaration qui sera faite s'inscrira sans doute d'elle-même dans l'une ou l'autre de ces trois catégories, mais il n'en existe pas moins. Le Rapporteur spécial admet qu'il y a présomption, de surcroît négative : ce n'est pas une réserve, en principe, parce que les réserves sont interdites. Mais est-ce vraiment une déclaration interprétative ? Rien, au regard de l'interdiction des réserves, ne permet de l'affirmer.

21. En soulignant, en toute logique, que si une réserve est interdite les États ne peuvent en formuler, M. Kabatsi a raisonné en juriste. Mais force est de constater que les États font malgré tout des réserves, même si elles sont interdites. La question est donc de savoir ce que sont ces

réserves. Le Rapporteur spécial propose une réponse évidente, simple : ce sont des réserves illicites, leur illicéité étant la conséquence de leur interdiction. À cet égard, il ne partage pas l'avis de M. Economides selon lequel le mot « illicite » suppose une mauvaise foi de la part des États. L'illicéité est quelque chose d'objectif : c'est ce qui est contraire à la règle de droit.

22. En réalité, le Rapporteur spécial est embarrassé par l'emploi du mot « illicite » dans le projet de directive à l'examen, qui est prématuré dans la mesure où l'illicéité des réserves fait l'objet d'un chapitre suivant et qu'il existe peut-être d'autres catégories de réserves illicites. Il reconnaît avoir introduit la notion de réserve « illicite » faute de mieux, dans l'attente de suggestions. Il fait toutefois observer à ce propos qu'il ne suffirait pas de dire tout simplement que la déclaration en question « est une réserve » ou « doit être considérée comme une réserve ». Cela donnerait à penser que la réserve pourrait être licite, ce qui n'est à l'évidence précisément pas le cas.

23. Pour ce qui est de la proposition tendant à qualifier la réserve d'« irrecevable », le Rapporteur spécial considère que ce terme renvoie à la procédure, qu'il est restrictif. Si une réserve est interdite, elle est illicite, ou, en anglais, *impermissible*. L'irrecevabilité n'est qu'un élément de l'illicéité. Il y aurait quelque danger à introduire à ce stade cette notion. Au regard des conséquences de l'interdiction d'une réserve, le mot « illicite » est plus neutre. Se référant à ce propos à l'emploi du mot « recevabilité » dans le texte français du projet de directive sans numéro adopté provisoirement par la Commission en première lecture à sa cinquantième session, le Rapporteur spécial dit qu'il s'agit d'une traduction erronée du mot anglais *permissibility* qu'il a laissé passer par inadvertance[4]. Il entend revenir sur cette traduction lorsque la Commission examinera l'opportunité d'étendre cette directive aux déclarations interprétatives.

24. La proposition faite par M. Herdocia Sacasa de remplacer l'adjectif « illicite » par le mot « interdite » simplifierait les choses, mais elle aboutirait à une tautologie. Mieux vaudrait alors garder l'idée que s'il est interdit de faire une réserve à un traité, une déclaration interprétative visant à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité est une réserve illicite parce qu'elle est interdite par le traité.

25. Le Rapporteur spécial souscrit aux observations de M. Pambou-Tchivounda à propos de la relation entre les mots « illicite » et « illégale ». Il croit cependant que considérer en l'occurrence la déclaration interprétative comme inexistante serait excessif. Quant à la critique qui lui a été injustement faite d'avoir versé dans la mansuétude, il fait observer que l'expression « est réputée » suppose une simple présomption, alors que l'expression « doit être considérée » est plus affirmative, plus forte.

26. Le Rapporteur spécial croit que la meilleure solution, mais il n'est pas sûr qu'elle satisfasse la Commission, consisterait à dire qu'une telle déclaration est une réserve, quitte à qualifier cette réserve ultérieurement, lorsque seront définis les critères de l'illicéité des réserves. C'est la raison pour laquelle, conscient de la prudence qui caractérise traditionnellement la Commission, il a proposé la formule « elle [cette déclaration] doit être considérée comme une réserve illicite ». En fait, il préférerait parler de réserve qui n'est pas valide, expression juridique appropriée, à tout le moins en français.

27. Répondant à M. Economides, le Rapporteur spécial admet que la déclaration unilatérale en question pourrait être autre chose qu'une déclaration interprétative. Il appartiendra au Comité de rédaction de trouver une solution à ce problème, qui est réel. En ce qui concerne la suggestion tendant à élaborer une disposition générale prenant en compte l'ensemble des cas où une réserve serait illicite, elle est prématurée à ce stade. Il faudra évidemment régler la question de savoir quand une réserve est licite et quand elle est illicite : elle est illicite parce qu'elle est contraire à l'objet et au but du traité ou parce qu'elle est interdite par le traité. Il serait possible aussi de définir ce qu'est une réserve illicite. Mais est-ce bien utile ? Si elle le faisait, la Commission mettrait le doigt dans un engrenage dont elle aurait du mal à sortir. Il faudrait recenser les cas dans lesquels une réserve est interdite, mais cet exercice ne pourrait être entrepris à ce stade, celui de la définition.

28. Le Rapporteur spécial précise à l'intention de M. Goco qu'il s'est appuyé sur la définition de l'expression « traité » donnée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969, à savoir « un accord international conclu par écrit entre États […] quelle que soit sa dénomination particulière ». Il n'y a pas lieu d'établir de distinction entre convention et traité, et il n'est même pas certain qu'il existe des critères à cet effet. De ce fait, les réserves qui font l'objet de la matière à l'étude sont les réserves formulées à l'égard de tous les traités, quels qu'ils soient, qu'il s'agisse de pactes ou de conventions, de chartes, de protocoles ou d'annexes. Le Rapporteur spécial précise de même à l'intention de M. Melescanu qui trouve la deuxième phrase du projet de directive péremptoire qu'elle s'inspire de la définition de l'expression « réserve » donnée par la Convention de Vienne de 1969.

29. Quant à la question de savoir qui sera habilité à constater l'illicéité de la déclaration, le Rapporteur spécial pense qu'il devrait appartenir aux États de le faire, chaque État étant juge en ce qui le concerne de l'illicéité internationale. Cette question sera réglée dans le cadre de la mise en œuvre du Guide de la pratique.

30. S'agissant de la question de la place du projet de directive à l'étude dans le Guide de la pratique, évoquée par M. He, le Rapporteur spécial pense que la Commission pourra en décider lorsqu'elle aura adopté l'ensemble des directives. Il s'agit d'un problème de relation entre les réserves et les déclarations interprétatives, mais cela n'empêche pas le Comité de rédaction de travailler.

31. Le Rapporteur spécial a l'impression que les membres de la Commission sont favorables aux deux idées générales qui sous-tendent le projet de directive, qui donnera assurément beaucoup de travail au Comité de rédaction.

32. M. GOCO, faisant spécifiquement référence au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, se demande ce que vise précisément la formule « Lorsqu'un

[4] Voir 2581e séance, note 5.

traité interdit les réserves ». En effet, le mot « réserve » ne figure dans aucune disposition du Pacte, ce qui laisse penser que les réserves ne sont pas autorisées; par contre, en cas de danger public exceptionnel et jusqu'au moment où ce danger disparaît, un État qui ratifie le Pacte peut déroger à certaines obligations prévues par celui-ci. Ainsi, lorsque le Gouvernement philippin a ratifié cet instrument, il a fait une déclaration pour se prévaloir du droit de dérogation car, à cette époque, la loi martiale était en vigueur aux Philippines.

33. M. Goco se demande donc si le cas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques relève de la formule « Lorsqu'un traité interdit les réserves » et si, en l'occurrence, un État est autorisé à faire une déclaration interprétative.

34. M. Sreenivasa RAO propose, pour remédier au problème terminologique lié à l'emploi de l'adjectif « illicite », que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction étudient la possibilité de regrouper les deux phrases du projet de directive, lequel se lirait ainsi : « Lorsqu'un traité interdit les réserves à l'ensemble de ses dispositions ou à certaines d'entre elles, une déclaration unilatérale formulée à leur sujet par un État ou une organisation internationale peut être réputée constituer une déclaration interprétative, à condition que cette déclaration ne vise pas à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité. »

35. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA trouve un grand mérite à cette proposition de contraction de l'écriture qui permet de contourner la difficulté liée à l'expression « réserve illicite ». Un autre moyen d'éviter cette difficulté pourrait consister à faire intervenir la notion de « pertinence », terme relativement neutre du droit international qui couvrirait la recevabilité, la validité et la licéité. Il propose, par exemple, les formules « elle est réputée dépourvue de pertinence » ou « elle manque de pertinence ».

36. M. HE suggère que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction recherchent une formulation plus concise de la première phrase qui permettrait de la relier plus étroitement à la deuxième et qui viserait les États qui tentent de faire une réserve en la qualifiant de déclaration interprétative.

37. Le PRÉSIDENT, compte tenu des diverses suggestions d'ordre rédactionnel, propose à la Commission de renvoyer le projet de directive 1.2.3 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

DIRECTIVE 1.2.4

38. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que la Commission, avec le projet de directive 1.2.4 (Déclarations interprétatives conditionnelles), entre dans un domaine à la fois extrêmement important et assez difficile puisqu'il s'agit d'introduire, dans la catégorie générale des déclarations interprétatives, une distinction entre deux sous-catégories : d'une part, celles qui apparaissent comme de simples « propositions d'interprétation » formulées par l'État déclarant mais auxquelles celui-ci ne subordonne pas son consentement à être lié et, d'autre part, les « déclarations interprétatives conditionnelles » qui, comme leur nom l'indique, conditionnent l'acceptation du traité par l'État ou l'organisation internationale qui formule la déclaration. Cette distinction, attestée par la pratique des États, dont le Rapporteur spécial donne des exemples aux paragraphes 309 à 327 de son troisième rapport (A/CN.4/491 et Add.1 à 6), a fait l'objet d'un exposé particulièrement clair et globalement convaincant de McRae dans un article très innovant dans lequel l'auteur évoque les *qualified interpretative declarations*[5] – correspondant à l'expression française « déclarations interprétatives conditionnelles » –, c'est-à-dire celles qui, par contraste avec les « simples déclarations interprétatives », visent à lier les autres États contractants. Dans ce cas, l'État déclarant – ou éventuellement l'organisation internationale – affirme en quelque sorte qu'il est prêt à s'engager et à être lié par le traité, à condition que celui-ci (ou certaines de ses dispositions) soit interprété de la manière qu'il avance.

39. La situation ainsi créée est incontestablement plus proche de celle découlant de réserves que de celle résultant de déclarations interprétatives simples. En effet, l'État n'entend pas seulement être lié lui-même par l'interprétation qu'il propose, mais il tente de lier les autres États, ou les autres parties contractantes, par cette interprétation, faute de quoi les effets juridiques de la déclaration – que la Commission devra soigneusement étudier à un stade ultérieur – seront probablement identiques ou similaires à ceux d'une réserve. Cela conduit à se demander si les déclarations interprétatives conditionnelles ne doivent pas être tout simplement assimilées à des réserves, thèse qui semble être en grande partie celle de McRae mais que refuse le Rapporteur spécial, pour les raisons qu'il développe assez longuement dans son troisième rapport. Ces déclarations interprétatives conditionnelles ont sous bien des angles « l'allure » des réserves, elles se comportent à maints égards comme des réserves, mais ce ne sont pas des réserves, tout simplement parce que, contrairement aux réserves, elles ne visent pas « à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à » leur auteur, ce qui est le critère même des réserves conformément à la définition des Conventions de Vienne de 1969, 1978 et 1986 reprise dans le projet de directive 1.1 (Définition des réserves). De telles déclarations visent seulement « à préciser ou à clarifier le sens ou la portée que le déclarant attribue au traité ou à certaines de ses dispositions », ce qui correspond exactement à la définition des déclarations interprétatives proposée par le projet de directive 1.2 (Définition des déclarations interprétatives). Il reste que ce sont des déclarations interprétatives particulières, car l'État ne se borne pas à proposer une interprétation, mais essaie aussi de l'imposer à ses partenaires; cela pose de très difficiles problèmes juridiques, lesquels concernent cependant la portée juridique de ces déclarations, et non leur définition. Une question se pose d'ailleurs à cet égard : puisqu'il ne fait pas de doute que la

[5] D. M. McRae, "The legal effect of interpretative declarations", *The British Year Book of International Law, 1978*, vol. 49, p. 155 à 173, notamment p. 161.

« conditionnalité » que l'État ou l'organisation internationale qui formule la déclaration essaie de faire produire à celle-ci a des conséquences sur le régime juridique de ces déclarations interprétatives, faut-il déjà l'indiquer dans le projet de directive 1.2.4 ou suffira-t-il de préciser ces différences de régime juridique entre déclaration interprétative simple et conditionnelle lorsque la Commission abordera la question des effets des réserves et des déclarations interprétatives ? Le Rapporteur spécial n'a pas d'opinion très arrêtée sur ce point et c'est pourquoi il a fait figurer entre crochets le dernier membre de phrase « à laquelle s'attachent des conséquences juridiques distinctes de celles découlant de simples déclarations interprétatives ». À son avis, cet élément est pédagogiquement important, mais il n'est pas forcément indispensable sous l'angle normatif ou quasi normatif. Il n'est pas réellement « définitionnel » mais, d'un autre côté, il peut être utile de préciser ce point dès maintenant afin de couvrir l'ensemble des différences existant entre les déclarations interprétatives simples d'une part et conditionnelles d'autre part.

40. L'une de ces différences est d'ailleurs relative à l'élément temporel. À cet égard, le Rapporteur spécial rappelle que la définition des réserves comporte un tel élément puisque, conformément au libellé retenu dans l'article 2 des Conventions de Vienne de 1969, 1978 et 1986 et repris dans le projet de directive 1.1, « l'expression "réserve" s'entend d'une déclaration unilatérale ... faite par un État ou par une organisation internationale à la signature, à la ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci ou quand un État fait une notification de succession à un traité... ». Pour les raisons qu'il a assez largement développées (2581e séance) et qui ont été acceptées par la majorité des membres de la Commission, le Rapporteur spécial n'est pas partisan de transposer cette limitation temporelle propre aux réserves dans la définition des déclarations interprétatives en général. La raison principale de cette position est que les réserves relèvent de la conclusion du traité – comme le confirme leur inclusion dans la partie II des Conventions de Vienne de 1969, 1978 et 1986, alors que l'interprétation – et donc les déclarations interprétatives – concerne l'application du traité, ce qu'indique clairement l'inclusion des règles relatives à l'interprétation dans la partie III des Conventions de Vienne, relative à la mise en œuvre. Sur ce point, le Rapporteur spécial est en complet accord avec sir Humphrey Waldock qui, dans son quatrième rapport sur le droit des traités, écrivait qu'une déclaration interprétative peut être faite à tout moment, « pendant les négociations, ou au moment de la signature, de la ratification, etc., ou, plus tard, au cours de la "pratique ultérieurement suivie" »[6]. La pratique des États est en ce sens, même si elle demeure relativement limitée, et c'est justement pour tenter d'échapper à la rigueur du régime des réserves *ratione temporis* qu'il arrive qu'un État baptise « déclaration interprétative » ce qui apparaît objectivement comme une réserve. Quelques exemples de ces tentatives sont donnés au paragraphe 333 de son troisième rapport.

41. Cette attitude témoigne de la conviction des États que les déclarations interprétatives sont possibles à des moments où les réserves ne le sont pas, ce qui, s'il s'agit de véritables déclarations interprétatives et non pas de réserves déguisées, ne présente pas de grands risques pour la stabilité des relations juridiques conventionnelles puisque, contrairement aux réserves, les déclarations interprétatives « simples » n'ont pas pour effet de modifier les effets juridiques du traité ou de certaines de ses dispositions à l'égard de l'État déclarant et n'ont pas non plus d'effet sur l'entrée en vigueur du traité à l'égard de l'État déclarant ou dans les relations entre l'État déclarant et les autres parties contractantes; le seul effet de ces déclarations interprétatives simples est de proposer une interprétation qui n'est opposable qu'au déclarant lui-même, sauf estoppel éventuel. S'agissant des déclarations interprétatives simples, le projet de directive 1.2 n'inclut donc pas l'élément temporel.

42. Il n'en va pas de même pour ce qui est des déclarations interprétatives conditionnelles, dans la définition desquelles il est naturel de réintroduire l'élément temporel puisque, l'auteur de la déclaration faisant de l'interprétation qu'il déclare la condition de son engagement, sa déclaration ne peut intervenir qu'avant qu'il s'engage ou au moment où il le fait, cela pour les mêmes raisons, éminemment pratiques et pragmatiques, qui ont conduit à inclure un élément temporel dans la définition des réserves : il faut que les autres États contractants soient en mesure de réagir et, le cas échéant, d'empêcher l'interprétation avancée de prévaloir, ce qui ne peut se concevoir que si l'État déclarant formule son interprétation au plus tard au moment où il exprime son consentement définitif à être lié.

43. M. YAMADA considère comme très intéressante et très utile pour la pratique gouvernementale l'analyse que fait le Rapporteur spécial de la distinction entre déclaration interprétative simple et déclaration interprétative conditionnelle, sous l'angle de l'effet juridique différent qui s'attache à chacune des deux catégories. Au Japon, la politique générale du gouvernement vise à éviter autant que possible la formulation de réserves, mais aussi celle de déclarations interprétatives ne produisant pratiquement pas d'effet juridique. C'est pourquoi la plupart des déclarations interprétatives qu'il formule peuvent être qualifiées de déclarations interprétatives conditionnelles suivant la distinction énoncée par le Rapporteur spécial. À titre d'exemple, lorsque le Japon a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Gouvernement a déposé auprès du Secrétaire général une déclaration énonçant trois réserves et une déclaration interprétative[7]. Il faut d'ailleurs signaler, eu égard à l'observation faite précédemment par M. Goco, qu'aucune disposition des pactes n'interdit les réserves et que, d'ailleurs, les trois réserves formulées par le Gouvernement japonais n'ont suscité aucune objection de la part des autres parties contractantes. Quant à la déclaration interprétative, elle visait, entre autres, l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le paragraphe 1 de cet article garantit trois droits fondamentaux des travailleurs, à savoir le droit syndical, le droit de négociation collective et le droit de

[6] *Annuaire… 1965*, vol. II, doc. A/CN.4/177 et Add.1 et 2, p. 52.

[7] Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1138, n° 14531, p. 453 et 456.

grève, alors que le paragraphe 2 permet de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique. Au Japon, effectivement, les membres des forces armées ne peuvent exercer aucun de ces trois droits fondamentaux, les membres de la police ne peuvent exercer que le droit de former des syndicats, à l'exclusion des deux autres droits, tandis que les membres de la fonction publique se voient reconnaître le droit syndical et le droit de négociation collective, mais non le droit de grève.

44. Le corps des sapeurs-pompiers, qui dans le passé faisait partie de la police, est devenu une structure indépendante mais continue d'avoir le même statut que la police en matière de droits du travail, c'est-à-dire que ses membres ont le droit de former des syndicats mais n'ont pas le droit de conclure des conventions collectives ni de faire grève. En ratifiant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Japon a fait une déclaration selon laquelle les membres de la police, au sens du paragraphe 2 de l'article 8 du Pacte, devaient s'entendre comme incluant les membres du corps des sapeurs-pompiers. Le Gouvernement japonais signifiait par cette déclaration qu'il entendait que le corps des sapeurs-pompiers soit couvert par le paragraphe 2 de l'article 8 du Pacte, mais aussi qu'il demandait aux autres États parties au Pacte ainsi qu'à l'organe chargé de surveiller l'application de cet instrument, à savoir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, d'accepter son interprétation du champ d'application du paragraphe 2 de l'article 8. Dès lors, M. Yamada est gêné par l'affirmation du Rapporteur spécial, au paragraphe 326 de son troisième rapport, selon laquelle il paraît d'ores et déjà assez évident que le régime juridique des déclarations interprétatives conditionnelles sera infiniment plus proche de celui des réserves.

45. Il a aussi de la peine à accepter l'introduction de l'élément temporel dans le projet de directive 1.2.4. Cela donne à penser que les déclarations interprétatives conditionnelles ne pourraient être formulées que lorsqu'un État exprime son consentement à être lié par un traité, et pas plus tard. Or, compte tenu par exemple de la tendance actuelle à confier certaines tâches relevant traditionnellement du service public à des structures indépendantes, voire à des entités privées, un gouvernement pourrait vouloir – et devrait pouvoir – faire une déclaration interprétative conditionnelle à propos du paragraphe 2 de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en l'occurrence, même après avoir ratifié ce dernier. Une telle déclaration ne modifie ni n'exclut l'effet juridique de la disposition à laquelle elle se rapporte, et il n'y a donc pas de raison de limiter le délai dans lequel elle peut être prononcée.

46. M. GAJA approuve la distinction faite par le Rapporteur spécial entre les déclarations interprétatives simples et les déclarations interprétatives conditionnelles, mais il s'interroge sur la nature de cette deuxième catégorie de déclarations. Doit-on considérer qu'une déclaration interprétative conditionnelle n'est ni une déclaration interprétative à proprement parler ni une réserve mais se situe entre les deux, ou bien qu'elle entre dans le champ de la définition d'une réserve en ce que l'État ou l'organisation internationale qui la fait entend modifier dans une certaine mesure l'application du traité à son égard puisque toutes les autres interprétations possibles sont écartées ? Les autorités auxquelles se réfère le Rapporteur spécial soit considèrent les déclarations interprétatives conditionnelles comme des réserves, soit les assimilent à celles-ci. Ainsi, il y a eu probablement identification totale d'une déclaration interprétative avec une réserve dans la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la *Mer d'Iroise*. Il y a eu assimilation dans le rapport de la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Temeltasch*, confirmé ensuite par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. De même, dans l'affaire *Belilos*, jugée par la Cour européenne des droits de l'homme, les déclarations interprétatives ont été assimilées à des réserves. M. Gaja souhaiterait que la Commission dise en des termes positifs qu'une déclaration interprétative conditionnelle, dans la mesure où l'État ou l'organisation internationale qui la fait entend modifier l'effet juridique d'une disposition d'un traité à son égard, est une réserve ou doit être traitée comme telle.

47. Certes, un État ou une organisation internationale peut non seulement limiter ses propres obligations en vertu du traité, mais il peut aussi essayer d'émettre une interprétation et de l'imposer à tous les autres États parties au traité. Cela pourrait alors être considéré comme une véritable déclaration interprétative, et il faudrait trouver un libellé qui préserve cette possibilité, mais tout en étant clair sur le fait que, si un État ou une organisation internationale entend n'accepter qu'une seule des interprétations possibles, la déclaration doit également être traitée comme une réserve.

48. M. BROWNLIE, après s'être félicité de l'érudition et de la créativité dont le Rapporteur spécial fait preuve dans son rapport, dit que, dans sa version anglaise tout au moins, le projet de directive 1.2.4 donne à penser que la déclaration interprétative conditionnelle est *sui generis*; il doute qu'il s'agisse d'une réserve de quelque type que ce soit, car il est dit que, par cette déclaration, « cet État ou cette organisation internationale subordonne son consentement à être lié par ce traité à une interprétation spécifiée du traité ou de certaines de ses dispositions », et qu'il est donc question d'une situation dans laquelle un État énonce une proposition particulière à titre de déclaration liminaire de conditionnalité. Lorsqu'il s'agit de réserves types, que ce soient des réserves pures ou des réserves relatives, elles sont en général liées au traité pour ainsi dire entré en vigueur. Les réserves se situent dans le cadre des obligations découlant du traité, même si elles peuvent tendre à les atténuer, à les modifier, voire à les accroître. M. Brownlie pense donc que les déclarations interprétatives conditionnelles prévues dans le projet de directive 1.2.4 ne peuvent pas être rattachées à la catégorie des réserves, même au sens large du terme.

49. M. ROSENSTOCK demande à M. Yamada quelle serait la situation si, après qu'un traité aurait été en vigueur depuis un certain temps, le Japon faisait une déclaration interprétative conditionnelle que la plupart des autres États parties au traité déclareraient inacceptable. Il estime quant à lui que l'obligation du Japon à l'égard de ces États serait celle qui existait avant la présentation de la déclaration interprétative conditionnelle, vu que cette déclaration ne peut avoir d'effet juridique sur

des États qui la rejettent. Dans ce contexte, l'analyse du Rapporteur spécial sur l'élément temporel pourrait être pertinente.

50. M. YAMADA répond que le fait de rejeter une telle déclaration signifierait qu'elle équivaut en fait à une réserve en ce sens qu'elle vise à exclure ou modifier l'effet juridique du traité et il est évident que le Japon ne pourrait faire une telle réserve; mais, dans la mesure où cette déclaration se situe dans le champ du traité original, elle demeure une déclaration interprétative. Les autres États parties ne devraient pas formuler d'objection à moins d'avoir une raison valable de dire qu'il s'agit d'une réserve.

51. M. ROSENSTOCK pense que cette approche ne tient pas compte de la distinction entre la déclaration interprétative simple et la déclaration interprétative conditionnelle puisqu'elle fait disparaître l'élément de conditionnalité; or, ce n'est que lorsqu'il y a conditionnalité que l'élément temporel a une importance.

52. M. LUKASHUK pense que le projet de directive 1.2.4 reflète la pratique des États et a sa raison d'être. Il concerne seulement les déclarations qui ne modifient pas l'effet juridique des dispositions d'un traité. En faisant une déclaration interprétative conditionnelle, l'État présente une interprétation qui lui paraît la seule possible en ce qui le concerne. Peut-être pourrait-on indiquer expressément qu'une déclaration interprétative conditionnelle ne doit pas exclure ou modifier l'effet juridique d'un traité. Cependant, les difficultés surgiront lorsque la Commission examinera le membre de phrase entre crochets à la fin du texte du projet de directive, et divers problèmes devront être résolus à ce moment-là. Par exemple, un État qui aura reconnu une déclaration interprétative conditionnelle pourra-t-il ultérieurement la dénoncer ou celle-ci sera-t-elle d'application permanente ? Un État auteur d'une telle déclaration pourra-t-il rejeter ou dénoncer le traité si un autre État n'accepte pas cette déclaration ? Pour l'instant, il convient d'attendre que le Rapporteur spécial ait défini les conséquences juridiques de la déclaration interprétative conditionnelle.

53. M. ECONOMIDES dit que la question de la nature des déclarations interprétatives conditionnelles est extrêmement délicate. Il est clair qu'une déclaration de ce type n'est pas une déclaration ordinaire, et ce, pour deux raisons. Premièrement, l'État qui la fait pose une condition à son consentement à être lié par un traité; deuxièmement, s'il la fait, c'est qu'il ne suit pas l'interprétation du traité en tant que telle, sinon il ne lui serait pas nécessaire de faire une déclaration appuyée. Il s'agit donc d'une déclaration qui dévie par rapport à la ligne du traité, mais ne dévie pas au point de devenir une réserve. En effet, elle n'exclut pas ni ne modifie les dispositions du traité et ses effets juridiques. Il s'agit donc bien de quelque chose d'intermédiaire, ce qui explique les difficultés créées par cette disposition. On a du mal à saisir le contenu d'une déclaration interprétative conditionnelle, que l'on pourrait également qualifier de dérogatoire. Il est à noter que si la déclaration interprétative conditionnelle est faite, mais n'est pas acceptée par les autres États, elle n'a aucune valeur. Autrement dit, pour qu'une telle déclaration produise des effets, il faut qu'elle soit acceptée; il conviendrait donc d'introduire un élément d'acceptation dans le libellé de la directive. Cette adjonction donnerait en même temps une certaine sécurité, car on saurait qu'un État ne peut unilatéralement faire une déclaration interprétative conditionnelle et avoir la prétention que cette déclaration produise des effets juridiques. L'élément d'acceptation était présent dans l'exemple donné par M. Yamada; le Japon a cherché l'acceptation des autres États, mais aussi de l'organe chargé de surveiller l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, au sujet de l'extension d'une disposition dudit Pacte. Concrètement, M. Economides demande au Rapporteur spécial s'il lui paraîtrait opportun d'introduire cet élément d'acceptation dans l'énoncé de la directive.

54. M. Sreenivasa RAO soulève la question de la nature des déclarations qui ont été faites au sujet de la liberté de navigation dans le contexte des Conventions de Genève sur le droit de la mer. Il rappelle que l'interprétation en ce qui concerne le déplacement des navires de guerre varie selon les États; pour certains, celui-ci doit être soumis au consentement, pour d'autres à la notification, pour d'autres encore se faire en vertu du seul droit de passage inoffensif. Peut-on considérer que ces déclarations sont des déclarations interprétatives conditionnelles ? Notant qu'il est très difficile de définir avec précision les déclarations interprétatives conditionnelles, M. Sreenivasa Rao se demande s'il est justifié d'en faire une catégorie à part. Certaines déclarations affectent clairement les autres États; ce fut le cas lorsque certains États ont estimé qu'ils pouvaient étendre la limite de leur mer territoriale à 200 milles marins. Dans d'autres cas, par exemple celui des conventions relatives aux droits de l'homme, il semble que les déclarations interprétatives des États n'affectent que leurs propres citoyens, encore que d'aucuns soutiennent que les droits de l'homme ne relèvent pas seulement des affaires intérieures des pays. En outre, les déclarations interprétatives conditionnelles ne peuvent être rattachées à la Convention de Vienne de 1969 puisque, selon cette convention, l'interprétation du traité doit se faire dans le contexte et à la lumière de son objet et de son but. L'idée des déclarations interprétatives conditionnelles conçue par le Rapporteur spécial est donc très intéressante, mais il faut veiller à ce qu'elle ne crée pas plus de difficultés qu'elle n'en résout.

55. M. HE suggère d'introduire l'élément temporel dans le projet de directive 1.2.4 en employant dans celui-ci la tournure employée dans le projet de directive 1.1.2 (Moment auquel une réserve est formulée) proposé par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport, à savoir « lorsque cet État ou cette organisation exprime son consentement à être lié ».

La séance est levée à 13 heures.