

## DOCUMENT A/CN.4/586

### Note du Rapporteur spécial sur un projet de directive 2.1.9 concernant la motivation des réserves

[Original: français]  
[26 juillet 2007]

#### TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	53
	<i>Paragraphes</i>
Note sur un projet de directive 2.1.9 concernant la motivation des réserves.....	1-13 53

#### Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

	<i>Sources</i>
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 213, n° 2889, p. 221.
Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention (Strasbourg, 11 mai 1994)	Ibid., vol. 2061, n° A-2889, p. 7.
Convention relative au statut des réfugiés (Genève, 28 juillet 1951)	Ibid., vol. 189, n° 2545, p. 137.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 999, n° 14668, p. 171.
Convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après dénommée Convention de Vienne de 1969) [Vienne, 23 mai 1969]	Ibid., vol. 1155, n° 18232, p. 331.
Accord européen complétant la Convention sur la signalisation routière (Genève, 1 <sup>er</sup> mai 1971)	Ibid., vol. 1142, n° 17935, p. 225.
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (New York, 18 décembre 1979)	Ibid., vol. 1249, n° 20378, p. 13.
Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (ci-après dénommée Convention de Vienne de 1986) [Vienne, 21 mars 1986]	A/CONF.129/15.
Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Vienne, 20 décembre 1988)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1582, n° 27627, p. 95.

#### Note sur un projet de directive 2.1.9 concernant la motivation des réserves

1. Dans son onzième rapport sur les réserves aux traités consacré à la formulation des objections, le Rapporteur spécial a proposé un projet de directive 2.6.10 (Motivation) ainsi libellé:

Une objection devrait autant que possible indiquer les motifs pour lesquels elle est faite<sup>1</sup>.

2. Lors de l'examen de ce projet de directive à la présente session, le Rapporteur spécial, appuyé par plusieurs autres membres, a constaté avec regret qu'il avait omis de proposer un projet similaire en ce qui concerne la motivation des réserves. Le besoin d'une directive dans ce sens s'est également manifesté lors de la rencontre entre les membres de la Commission<sup>2</sup> et les représentants des organes de droits de l'homme les 15 et 16 mai 2007<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Annuaire... 2006*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/574, par. 111.

<sup>2</sup> Voir *Annuaire... 2007*, vol. I, 2919<sup>e</sup> et 2920<sup>e</sup> séances.

<sup>3</sup> Ibid., vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 106, par. 398, note 500.

3. Ni les travaux de la Commission sur le droit des traités ni les Conventions de Vienne de 1969 et de 1986 n'imposent, d'une façon ou d'une autre, qu'un État ou une organisation internationale qui formule une réserve motive celle-ci et indique les raisons pour lesquelles il lui semble nécessaire d'exclure ou de modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité, ou du traité dans son ensemble sous certains aspects particuliers. La motivation des réserves ne constitue donc pas de condition de validité supplémentaire dans le système de Vienne et il n'est pas proposé de la rendre obligatoire.

4. En revanche, dans le cadre de certains instruments conventionnels, les États sont tenus de motiver leurs réserves et d'indiquer les raisons pour lesquelles ils les formulent. Un exemple particulièrement parlant est constitué par l'article 57 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose:

1. Tout État peut, au moment de la signature de la présente Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article.

2. Toute réserve émise conformément au présent article comporte un bref exposé de la loi en cause.

Sous ce régime, qui est sans aucun doute *lex specialis* par rapport au droit international général, l'exposé de la loi qui est à l'origine de la réserve constitue une véritable condition de validité de toute réserve formulée à la Convention. Dans sa célèbre affaire *Belilos*, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'article 57 (ancien 64), paragraphe 2, «ne contient pas une simple exigence de forme; il édicte une condition de fond<sup>4</sup>». Pour la Cour, l'exigence de motivation ou d'explication

visait à offrir, notamment aux autres parties contractantes et aux organes de la Convention, la garantie que la réserve ne va pas au-delà des dispositions explicitement écartées par l'État concerné<sup>5</sup>.

Le non-respect de cette condition de motivation (ou d'explication) est sanctionné par l'invalidité de la réserve<sup>6</sup>.

5. Bien que, en droit international général, une telle conséquence drastique ne puisse certainement pas être attachée à l'absence de motivation, les raisons et l'utilité de la motivation des réserves soulignées par la Cour européenne des droits de l'homme en 1988 sont transposables pour l'ensemble des traités et les réserves. La motivation de la réserve n'est aucunement une condition supplémentaire limitant davantage la faculté pour les États et les organisations internationales de formuler des réserves. Cela ne peut être ni l'objet ni le but d'une disposition encourageant l'indication des raisons pour lesquelles une réserve est formulée. La motivation donne à l'auteur de la réserve la possibilité de s'exprimer et de clarifier non seulement les raisons qui l'ont incité à formuler la réserve – par exemple (mais pas exclusivement) les obstacles de droit interne qui peuvent rendre difficile ou impossible l'application de la disposition sur

laquelle porte la réserve –, mais également de donner des éléments utiles à l'appréciation de la validité de la réserve. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que l'appréciation de la validité d'une réserve revient, aussi, à son auteur.

6. De plus, la motivation et les explications fournies par l'auteur de la réserve facilitent également la tâche des autres entités ayant compétence pour apprécier la validité de la réserve, c'est-à-dire des autres États ou organisations contractants, des organes de règlement de différends appelés à interpréter ou à appliquer le traité ou des organes de contrôle de l'application du traité<sup>7</sup>. La motivation de la réserve apparaît donc aussi comme un des moyens dont disposent les États et les organisations internationales pour coopérer avec les autres parties contractantes et les organes de contrôle afin de permettre l'appréciation de la validité de la réserve<sup>8</sup>.

7. Toute motivation et toute explication des raisons qui ont rendu la formulation de la réserve nécessaire aux yeux de son auteur contribuent également à l'établissement d'un dialogue réservataire fécond entre l'auteur de la réserve et les États et organisations internationales contractants et, s'il en existe un, l'organe de contrôle. Cela ne bénéficie pas seulement aux États ou organisations internationales qui, en application de l'article 20 des Conventions de Vienne de 1969 et de 1986, sont appelés à s'exprimer sur la réserve en l'acceptant ou en y faisant objection, mais également à l'auteur même de la réserve; ce dernier peut, dans la mesure du possible, contribuer à lever les doutes que peuvent avoir ses partenaires sur la validité de sa réserve et orienter le dialogue réservataire dans le sens d'une plus grande compréhension mutuelle.

8. La motivation (qui ne saurait, de toute manière, être que facultative) n'est pas une formalité supplémentaire destinée à rendre la formulation des réserves plus difficile, mais elle constitue un moyen utile pour l'auteur de la réserve et pour les autres États, organisations internationales ou organes de contrôle intéressés de s'acquitter efficacement des fonctions qui sont les leurs.

9. En pratique, on constate que les réserves sont plus rarement assorties de motivation que, par exemple, les objections. Les États formulent souvent des réserves dépourvues de toute motivation. Ainsi, le Botswana a simplement assorti son instrument de ratification de la

<sup>7</sup> Voir le dixième rapport sur les réserves aux traités [*Annuaire... 2005*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/558 et Add.1 et 2, p. 184 à 191, par. 151 à 180], et notamment le projet de directive 3.2 (Compétence pour apprécier la validité des réserves), p. 189, par. 167.

<sup>8</sup> Cette obligation de coopérer avec les organes de contrôle a été soulignée par la Commission dans ses conclusions préliminaires concernant les réserves aux traités multilatéraux normatifs, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme, dont le paragraphe 9 dispose: «La Commission appelle les États à coopérer avec les organes de contrôle [...]» [*Annuaire... 1997*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 58]. Cette obligation de coopérer a été développée plus avant dans le dixième rapport du Rapporteur spécial (note 7 *supra*, p. 190 et 191, par. 178 et 179) et a fait l'objet d'un projet de directive 3.2.3 (Coopération des États et des organisations internationales avec les organes de contrôle). Elle a été également soulignée par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme lors de leur sixième réunion intercomités, en 2007 [voir le rapport de la réunion du Groupe de travail sur les réserves, HRI/MC/2007/5, par. 19 (Recommandations du Groupe de travail), point 9 a].

<sup>4</sup> *Belilos c. Suisse*, CEDH, arrêt du 29 avril 1988, série A n° 132, par. 59.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, par. 60.

Convention relative au statut des réfugiés de la réserve suivante, sans autre précision:

Avec réserve aux articles 7, 17, 26, 31, 32 et 34 et au paragraphe 1 de l'article 12 de ladite Convention<sup>9</sup>.

Il en va de même de la réserve de Bahreïn à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes:

[L]e Royaume de Bahreïn [fait] des réserves au sujet des dispositions ci-après de la Convention:

- article 2 (application dans les limites prévues par la charia);
- article 9, paragraphe 2;
- article 15, paragraphe 4;
- article 16 (application dans les limites prévues par la charia);
- article 29, paragraphe 1<sup>10</sup>.

10. Néanmoins, ces formulations purement «descriptives» des réserves sont plus rares qu'on pourrait le croire. Très souvent, les États et les organisations internationales s'efforcent d'indiquer les raisons pour lesquelles ils formulent telle ou telle réserve. Dans certains cas, ils le font pour des motifs de pure opportunité et, dès lors, leurs explications ne sont pas d'une aide particulière pour apprécier la validité de la réserve – sauf peut-être justement en ce que la motivation établit qu'elle est motivée par de telles considérations d'opportunité<sup>11</sup>. Mais, souvent, les explications dont les réserves sont accompagnées éclairent considérablement l'interprète sur leur motivation. Ainsi, la Barbade a justifié sa réserve à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par des difficultés pratiques de mise en œuvre:

Le Gouvernement de la Barbade déclare qu'il se réserve le droit de ne pas appliquer intégralement la garantie concernant l'assistance judiciaire gratuite visée à l'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 14 du Pacte; en effet, bien qu'il souscrive aux principes énoncés dans ledit paragraphe, il ne peut, étant donné l'ampleur des difficultés d'application, garantir actuellement la mise en œuvre intégrale de cette disposition<sup>12</sup>.

Pour donner un autre exemple (parmi de très nombreux précédents), le Congo a formulé une réserve, assortie de longues explications, à l'article 11 du même Pacte:

Le Gouvernement de la République populaire du Congo déclare qu'il ne se sent pas lié par les dispositions de l'article 11 [...].

L'article 11 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques diverge sensiblement avec les articles 386 et suivants du Code congolais de procédure civile, commerciale, administrative et financière, résultant de la loi 51/83 du 21 avril 1983 aux termes desquels, en

<sup>9</sup> Nations Unies, *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général. État au 31 décembre 2005* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.07.V.3), vol. I, chap. V.2. Voir également la réserve de la Pologne à la même Convention selon laquelle: «La République de Pologne ne se considérera pas liée par les dispositions du paragraphe 2 de l'article 24» (ibid.).

<sup>10</sup> Ibid., chap. IV.8.

<sup>11</sup> Tel est le cas de la réserve de la France à l'Accord européen complétant la Convention sur la signalisation routière par laquelle, «[e]n ce qui concerne l'article 23, paragraphe 3 *bis b*, de l'Accord sur la signalisation routière, la France entend conserver la possibilité d'utiliser les feux situés du côté opposé au sens de circulation, afin d'être en mesure de donner des indications différentes de celles données par les feux situés du côté correspondant au sens de circulation» (ibid., chap. XI-B.24).

<sup>12</sup> Ibid., chap. IV.4. Voir aussi la réserve de la Gambie (ibid.).

matière de droit privé, l'exécution des décisions ou des procès-verbaux de conciliation peut être poursuivie par la voie de la contrainte par corps lorsque les autres voies d'exécution ont été utilisées en vain, que le montant en principal de la condamnation excède 20 000 francs CFA et que le débiteur, âgé de plus de 18 ans et moins de 60 ans, s'est rendu insolvable par mauvaise foi<sup>13</sup>.

11. Bien que la motivation ne soit pas, en règle générale, une obligation formelle conditionnant la validité de la réserve, les États s'efforcent donc fréquemment en pratique d'expliquer les raisons de leurs réserves. Cette pratique doit, pour les raisons mentionnées ci-dessus, être encouragée.

12. Au demeurant, s'il paraît opportun d'encourager la motivation des réserves, celle-ci ne doit pas constituer un paravent trop commode permettant de justifier la formulation de réserves générales ou vagues. En vertu du projet de directive 3.1.7 (Réserves vagues ou générales), adopté lors de la première partie de la présente session,

[u]ne réserve doit être rédigée en des termes permettant d'en apprécier la portée, afin d'en déterminer en particulier la compatibilité avec l'objet et le but du traité<sup>14</sup>.

La motivation ne peut pas remplacer l'exigence de formuler la réserve dans des termes permettant l'appréciation de sa validité. Une réserve doit, même sans la motivation, se suffire à elle-même et permettre, en elle-même, l'appréciation de sa validité. La motivation ne peut que faciliter cette appréciation<sup>15</sup>.

13. Au bénéfice de ces remarques, la Commission voudra sans doute adopter un projet de directive recommandant la motivation des réserves. Logiquement, celui-ci devrait être intégré dans la première section de la deuxième partie du Guide de la pratique sur la forme et la formulation des réserves. Il pourrait être rédigé ainsi:

#### «2.1.9 Motivation

«Une réserve devrait autant que possible indiquer les motifs pour lesquels elle est formulée.»

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> *Annuaire... 2007*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 153, p. 32.

<sup>15</sup> Il reste que, dans certains cas, la clarification résultant de la motivation de la réserve pourrait permettre de considérer comme étant valide une réserve «douteuse». Ainsi, le Belize a assorti sa réserve à la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de l'explication suivante:

«L'article 8 de la Convention fait obligation aux Parties d'envisager la possibilité de transférer les procédures répressives relatives à certaines infractions dans les cas où ce transfert est nécessaire dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

«Les tribunaux béliziens n'ont aucune compétence extraterritoriale; par suite, ils ne sont nullement compétents pour connaître des infractions commises à l'étranger à moins que celles-ci ne l'aient été en partie à l'intérieur du territoire de leur ressort par une personne relevant de leur compétence. De plus, aux termes de la Constitution bélizienne, l'action publique appartient au Directeur du ministère public, fonctionnaire indépendant, qui ne relève pas du contrôle du Gouvernement.

«Cela étant, le Belize ne pourra donner qu'une application limitée à la Convention pour autant que sa Constitution et ses lois le permettent.»

[*Traités multilatéraux...* (voir *supra* la note 9), chap. VI.19.]

En l'absence d'une telle explication, la réserve du Belize aurait pu être qualifiée de «vague ou générale» et tomber sous le coup du projet de directive 3.1.7. Assortie de cette motivation, elle paraît beaucoup plus défendable.