

Document:-
A/CN.4/SR.1433

Compte rendu analytique de la 1433e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1977, vol. I

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

sir Francis Vallat, le fondement de ce droit est tout simplement la capacité de conclure des traités. En formulant une réserve, on limite son engagement; et l'on ne peut limiter son engagement qu'à la condition de pouvoir prendre cet engagement. Accepter une réserve, c'est aussi limiter son engagement. En revanche, l'objection à une réserve soulève des questions plus délicates, qu'ont évoquées M. Riphagen et M. Ago et auxquelles le Rapporteur spécial se réserve de revenir plus tard.

40. En réalité, le véritable problème, ce n'est pas celui d'une organisation internationale qui ferait objection à une réserve en outrepassant sa compétence, puisqu'en pareil cas elle n'aurait pas le droit d'élever une objection. Il s'agit plutôt de savoir si les Etats pourront conférer un pouvoir « quasi judiciaire » à l'organisation qui formule une objection. Ce pouvoir n'est pas véritablement judiciaire, puisque l'organisation n'est pas un tribunal, mais il est judiciaire dans la mesure où l'organisation remplit une fonction qui la distingue des Etats. Tel serait le cas si des Etats concluaient entre eux et une organisation internationale un traité portant sur un contrôle nucléaire. Si un de ces Etats formule une réserve et que l'organisation élève une objection, considérant qu'il ne serait plus tenu par les obligations du traité, elle prend une décision quasi judiciaire. Il se peut que les Etats veuillent lui conférer un tel pouvoir. Il est vrai que cette question peut être rattachée à celle de la compétence, mais d'une compétence large, puisqu'il ne s'agit pas seulement de prendre un engagement, mais de contrôler l'application d'un traité. Il en résulte que le problème de l'objection aux réserves a de nombreuses incidences, sur lesquelles il conviendra de revenir.

La séance est levée à 13 heures.

1433^e SÉANCE

Vendredi 3 juin 1977, à 10 heures

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Treizième session du Séminaire de droit international

1. Le PRÉSIDENT invite M. Raton, juriste hors classe chargé du Séminaire de droit international, à prendre la parole.
2. M. RATON (Secrétariat) indique que la treizième session du Séminaire se déroulera du 6 au 24 juin 1977 et qu'elle sera appelée « session Edvard Hambro », en hommage à l'éminent disparu, qui a toujours mis toute sa compétence et son énergie au service du Séminaire.
3. Soucieux d'assurer une répartition géographique aussi large que possible, le Comité de sélection a choisi 22 can-

didats, dont certains viennent de pays lointains, comme la Papouasie-Nouvelle-Guinée. M. Verosta, M. Reuter, M. El-Erian, M. Šahović, M. Dadzie, M. Ouchakov et sir Francis Vallat, ainsi que le Directeur de la Division des droits de l'homme et M. Pilloud, du Comité international de la Croix-Rouge, feront des exposés au Séminaire. Le programme de travail permettrait encore à un membre de la Commission de donner une conférence au cours de la troisième semaine du Séminaire.

4. En ce qui concerne les finances du Séminaire, M. Raton tient à remercier M. El-Erian, président sortant, des efforts qu'il a déployés pour obtenir une contribution de 2 000 dollars du Koweït. Il signale en outre que les Pays-Bas et la Norvège ont sensiblement augmenté leurs contributions, ce dernier pays allant presque jusqu'à doubler la sienne. Le budget pour 1977, qui s'élève à 22 000 dollars et auquel ont contribué la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, la Finlande, le Koweït, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède, a permis d'accorder 13 bourses. Ce résultat est encourageant, mais il ne faudrait pas que l'intérêt des gouvernements se relâche, car le coût de la vie et les frais de voyage ne cessent d'augmenter. Ce n'est que grâce à la générosité des gouvernements que des candidats de pays en développement peuvent être invités à participer au Séminaire.

5. Le PRÉSIDENT se plaît à constater que les contributions de plusieurs gouvernements ont été augmentées, et exprime l'espoir que chaque membre de la Commission insistera auprès du gouvernement de son pays sur l'importance et la valeur du Séminaire, afin que les contributions actuelles soient non seulement maintenues mais, si possible, augmentées.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite*) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

- ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)³,
- ARTICLE 19 *bis* (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales)⁴,
- ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)⁵, *et*
- ARTICLE 20 *bis* (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales)⁶ [*fin*]

¹ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

² *Annuaire... 1976*, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

³ Pour texte, voir 1429^e séance, par. 1.

⁴ Pour texte, voir 1431^e séance, par. 1.

⁵ Pour texte, voir 1429^e séance, par. 1.

⁶ Pour texte, voir 1431^e séance, par. 1.

6. M. REUTER (Rapporteur spécial) répond tout d'abord à M. El-Erian, qui s'est demandé, à la séance précédente⁷, quand et comment il conviendrait de consulter les organisations internationales sur le projet en voie d'élaboration. Bien qu'il ne lui appartienne pas de trancher la question, le Rapporteur spécial tient à indiquer qu'il ne voit pas comment on pourrait consulter officiellement les organisations internationales sans consulter simultanément les Etats. Il est vrai qu'il est du devoir de la Commission de solliciter des observations des organisations internationales, ainsi qu'il ressort de la résolution de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités mentionnée par M. El-Erian. Toutefois, le sujet à l'étude intéresse autant, sinon plus, les Etats. En définitive, les organisations internationales sont formées d'Etats, et il semble qu'il n'existe pas d'autre procédure que la procédure habituelle de consultation des Etats. Par ailleurs, étant donné l'allure assez lente à laquelle la Commission examine le volumineux projet d'articles, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de solliciter des observations avant que le projet ait été examiné dans son ensemble. Personnellement, M. Reuter recommande vivement cette solution, qui pourrait s'appliquer une fois achevé l'examen du sixième rapport (A/CN.4/298 et Corr.1), consacré aux relations avec les tiers.

7. Poursuivant son exposé de la veille sur le débat relatif aux articles à l'examen, le Rapporteur spécial rappelle que la question des objections aux réserves ne dépend pas simplement de la capacité de s'engager sur le plan international. Pour mieux comprendre le problème, mieux vaut recourir à des exemples. C'est ainsi que M. Ouchakov⁸ et sir Francis Vallat⁹ estiment que, dans le cas des Communautés européennes, ce sont soit les Communautés soit les Etats membres qui sont compétents; aussi bien les Communautés que les Etats membres ne peuvent s'engager que dans leur propre domaine de compétence. Ce raisonnement est théoriquement exact. Si la Commission l'acceptait, les Communautés européennes pourraient aussi bien signer les traités relevant de leur compétence que formuler et accepter des réserves ou élever des objections à des réserves. De leur côté, les Etats jouiraient des mêmes droits, dans les mêmes limites. S'il s'agit d'une organisation de caractère universel, comme l'ONU, la situation est plus embarrassante, comme l'ont fort bien ressenti M. Ago et M. Ouchakov. En effet, les organisations internationales de caractère universel sont compétentes pour traiter un nombre presque illimité de matières sous forme d'études ou de recommandations, mais elles ne possèdent généralement pas de pouvoir de décision. Or, on conçoit mal un engagement international qui ne s'accompagnerait pas d'un pouvoir de décision. Si l'on admettait que l'ONU puisse devenir partie à n'importe quel traité au nom des intérêts de la communauté internationale, on perturberait gravement les mécanismes conventionnels. En pareil cas, le critère proposé par M. Ouchakov¹⁰ ne pourrait pas s'appliquer.

8. Par ailleurs, il se peut que des organisations de caractère universel aient des intérêts propres qui ne correspondent pas à ceux de la collectivité de leurs Etats membres. Si ces organisations jouissent d'un pouvoir de décision en relation avec ces intérêts, il n'y a pas d'inconvénient à ce qu'elles prennent un engagement international. A cet égard, l'exemple du Conseil des Nations Unies pour la Namibie est intéressant. On peut considérer que cet organe subsidiaire de l'ONU se présente avant tout comme un Etat en puissance. Toutefois, même si on ne le considère que comme un instrument, l'ONU agit à titre tout à fait particulier par son entremise, et elle peut aussi bien formuler et accepter des réserves que faire objection à des réserves; ce faisant, elle ne défend pas les intérêts de la communauté internationale, mais ceux d'un certain territoire: son rôle cessera lorsque ce territoire sera devenu juridiquement un Etat.

9. En ce qui concerne la future convention sur le droit de la mer, M. Reuter déclare qu'il considérerait personnellement comme normal que le Conseil pour la Namibie y devienne partie, mais non l'ONU en tant que représentante des intérêts de l'humanité. D'ailleurs, il n'est pas vrai, ainsi que quelques membres de la Commission l'ont estimé, que l'ONU devrait être partie à cette convention au cas où la future autorité des fonds marins serait un organisme rattaché à l'ONU. En effet, il suffirait que l'ONU accepte ou refuse, par un acte collatéral, la mission confiée à cet organisme. C'est ainsi qu'elle a procédé pour accepter l'annexe à la Convention de Vienne¹¹, qui prévoit un système de règlement des conflits aux fins duquel le Secrétaire général de l'ONU doit dresser une liste de conciliateurs.

10. Pour le Rapporteur spécial il serait très grave d'autoriser une organisation internationale de caractère universel à participer à une convention générale. Il ne suffit pas de dire, comme M. Ouchakov¹², que si l'ONU devenait partie à la future convention sur le droit de la mer, par exemple, elle ne pourrait ni formuler des réserves ni faire objection à une réserve portant sur une question qui ne serait pas directement de son ressort, comme celle de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive. En effet, dans la mesure où les droits de l'ONU seraient en cause, toute réserve qu'un Etat formulerait sur une de ces questions concernerait directement les intérêts de l'ONU. D'ailleurs, il est déjà arrivé que des navires battent pavillon de l'Organisation, notamment dans la mer de Corée et à Suez, et il n'est pas exclu que la future convention sur le droit de la mer donne au Conseil de sécurité la faculté de placer des navires sous le pavillon de l'ONU afin de maintenir la paix dans le monde. Il serait alors normal que l'ONU tienne à réserver ses droits dans la future convention. C'est pourquoi le Rapporteur spécial estime que ce serait une décision politique grave que d'ouvrir une convention générale, comme les futures conventions sur le droit de la mer et sur le droit humanitaire, à une organisation internationale qui se considérerait comme qualifiée pour défendre les intérêts généraux de l'humanité — son souci d'ouverture ne va pas jusque-là.

⁷ 1432^e séance, par. 28.

⁸ 1431^e séance.

⁹ 1432^e séance.

¹⁰ 1430^e séance, par. 35.

¹¹ Voir 1429^e séance, note 4.

¹² 1431^e séance, par. 27.

11. Si la Commission se range à l'avis du Rapporteur spécial, il faudrait peut-être ajouter, en tête des articles relatifs aux réserves, une disposition qui pourrait se lire à peu près comme suit :

La capacité de formuler une réserve, d'accepter une réserve formulée par une autre partie à un traité, et d'objecter à une réserve formulée par une autre partie à un traité est fondée sur la capacité de s'engager internationalement. Elle s'entend, pour les organisations internationales, dans les limites qui découlent de l'article 6.

Le Rapporteur spécial soumettra un projet de texte au Comité de rédaction. Il va de soi que toute disposition de ce genre devrait s'accompagner d'un commentaire circonstancié.

12. Les quatre articles à l'examen devront nécessairement contenir des règles libérales et des règles restrictives, mais c'est précisément sur le dosage de ces deux catégories de règles que les membres de la Commission ne sont pas encore d'accord. M. Riphagen¹³ adopte une attitude très prudente : tant que de graves doutes subsistent, la Commission ne devrait pas s'engager. M. Ouchakov¹⁴ propose une solution simple et logique, mais qui est très restrictive à l'égard des organisations internationales puisque toutes leurs réserves devraient être autorisées par le traité, quel qu'il soit. M. Ago¹⁵ et M. Quentin-Baxter¹⁶ ont exprimé une opinion moins tranchée que M. Ouchakov, mais qui est quand même de tendance plutôt restrictive. Les autres membres de la Commission ont émis bien des doutes, mais se sont montrés plutôt favorables à un régime libéral.

13. Appliquée aux articles 19 et 20, relatifs aux traités conclus entre plusieurs organisations internationales, la solution de M. Ouchakov présente d'indéniables avantages rédactionnels. A ce sujet, le Rapporteur spécial souligne que, jusqu'à présent, la discussion a été centrée sur l'idée que les réserves sont liées à des traités comportant un nombre important de parties, et que les accords conclus entre des organisations internationales seulement ne comportent que peu de parties, même s'ils sont ouverts, et qu'ils ont généralement trait à des sujets d'importance mineure. L'opposition entre la conception de M. Ouchakov et celle des membres favorables à une plus grande liberté se situerait donc plutôt sur le terrain de l'avenir, voire sur le plan philosophique.

14. En considérant le problème sous cet angle, on en arrive à se demander si le régime des réserves prévu par la Convention de Vienne est, lui, destiné à des traités comportant un grand nombre d'Etats. Le Rapporteur spécial n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur ce point, mais quelques membres de la Commission ont soit reconnu les mérites des solutions fournies par la Convention de Vienne, soit exprimé de vagues regrets à leur sujet. Se référant au paragraphe 2 de l'article 20 de cette convention, le Rapporteur spécial fait observer que le critère permettant de déterminer quels sont les traités auxquels s'applique une solution restrictive ne porte pas tant sur le nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation

que sur l'objet et le but du traité et, principalement, sur le fait que « l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité ». C'est dire que la Convention de Vienne admet que le régime libéral s'applique à un traité réunissant peu d'Etats si son application intégrale entre toutes les parties n'est pas une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par ce traité. Personnellement, M. Reuter a toujours considéré que la solution adoptée par la CIJ dans l'affaire des réserves à la convention sur le génocide¹⁷ était adéquate, non seulement parce qu'elle a permis de mettre fin à une tentative d'isolement et d'oppression d'une minorité, mais aussi pour une question de principe. Il est vrai que les réserves présentent des inconvénients, comme M. Ago l'a souligné, mais le Rapporteur spécial estime que mieux vaut un traité accepté avec des réserves par plusieurs Etats que pas de traité du tout.

15. Pour sa part, M. Calle y Calle a insisté à la 1431^e séance sur le fait que les organisations internationales sont des organisations intergouvernementales qui réunissent chacune un groupe d'Etats, et qu'un traité conclu entre des organisations internationales ne comptant chacune que sept à huit Etats intéresse facilement une vingtaine ou une trentaine d'Etats. De même que tous les systèmes juridiques admettent qu'il faut, à un certain moment, chercher à savoir ce que cachent les personnes morales, de même il y a lieu de voir ce qui se passe lors de la négociation de traités. Dans une large mesure, les négociateurs ne reçoivent pas d'instructions précises, si bien que les gouvernements risquent de se trouver, plus tard, en présence de textes ne correspondant pas exactement à leurs vues. C'est pourquoi la faculté de formuler des réserves au moment de la signature ou de la ratification des traités, même s'il s'agit de traités groupant peu d'Etats, intéresse vivement les gouvernements. Quant aux organisations internationales, elles négocient généralement les accords par l'intermédiaire de leur secrétariat, encore que les organes ayant le pouvoir de décision soient parfois associés à la négociation. Mais il faut tenir compte du fait que l'organe qui prend les décisions, formé de délégués gouvernementaux, peut se trouver en présence d'un traité dont le texte ne le satisfait pas. Il faut alors se garder de lui refuser le droit de formuler des réserves. Ce sont en effet, en définitive, les Etats qui sont en cause, si bien que les organisations internationales accepteront d'autant plus de signer des accords que les organes formés des représentants des gouvernements auront, comme les Etats, la faculté de formuler des réserves. C'est pourquoi le Rapporteur spécial estime qu'il faudrait modifier le libellé du paragraphe 2 du projet d'article 20 et s'y référer non pas au nombre restreint des organisations internationales ayant participé à la négociation, mais aux circonstances ayant entouré la négociation.

16. En ce qui concerne les articles 19 *bis* et 20 *bis*, relatifs aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, le Rapporteur spécial est d'avis que la solution qui s'impose, pour faire face aux situations nom-

¹³ 1432^e séance, par. 6 et suiv.

¹⁴ 1430^e séance, par. 36.

¹⁵ *Ibid.*, par. 26 et suiv.

¹⁶ 1431^e séance, par. 30 et suiv.

¹⁷ Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1951*, p. 15.

breuses, délicates et diverses auxquelles peuvent donner lieu ces traités, est de soumettre les organisations internationales à la règle restrictive selon laquelle elles ne peuvent formuler que les réserves autorisées par le traité. Toutefois, en rédigeant ces dispositions, M. Reuter avait en vue les cas où une organisation se trouve exactement dans la même situation, à l'égard d'un traité, qu'un Etat partie. Si deux unions douanières sont admises à négocier et à signer avec des Etats une convention portant, par exemple, sur des questions de nomenclature, il n'est que normal de leur donner, au même titre que les Etats, la faculté de formuler des réserves. Si cette faculté leur était refusée, ces unions douanières — et par conséquent leurs Etats membres — se trouveraient dans une situation d'inégalité avec les Etats parties à la convention.

17. Encore faut-il préciser dans quelles circonstances une organisation internationale doit être considérée comme étant dans la même situation qu'un Etat. A un certain moment, le Rapporteur spécial a estimé qu'il pouvait s'appuyer sur le fait que le paragraphe 2 de l'article 9 du projet¹⁸ prévoit la possibilité, pour une organisation internationale, de participer à une conférence internationale, et il a rédigé en conséquence le paragraphe 2 de l'article 19 *bis*. M. Šahović, à la 1431^e séance, a jugé que ce raisonnement était juste. En revanche, M. Calle y Calle et M. Sette Câmara, parlant à la même séance, ont élevé de légères objections; pour eux, la participation à une conférence est une chose, la conclusion d'un traité en est une autre. A la réflexion, le Rapporteur spécial estime que ces objections sont tout à fait pertinentes et qu'elles auraient même pu être plus sévères. En dernière analyse, ce n'est pas le nombre des participants qui importe.

18. Les observations de M. Ouchakov ont aussi donné à réfléchir au Rapporteur spécial. M. Ouchakov a lui aussi mis l'accent sur le nombre, puisqu'il a distingué, d'une part, les traités conclus entre des Etats avec participation restreinte d'organisations internationales, et les traités conclus entre des organisations avec participation restreinte d'Etats¹⁹. Toutes ces considérations ont incité le Rapporteur spécial à chercher une autre voie.

19. En fin de compte, les traités envisagés sont ceux auxquels l'organisation internationale est partie au même titre que n'importe quel Etat, comme dans le cas des deux unions douanières précédemment données en exemple par le Rapporteur spécial. Dans cette hypothèse, le traité continuerait à exister si l'une ou l'autre des organisations internationales, voire les deux, cessait d'y être partie. Peu importe dès lors la proportion d'Etats et d'organisations internationales parties à un traité : il suffit que le traité subsiste dans son objet et dans son but, après le retrait des organisations internationales, pour que celles-ci puissent être considérées comme étant dans la même situation que les Etats. Ce critère sûr pourrait être appliqué à la future convention sur le droit de la mer. Si la Communauté économique européenne y était partie concurremment avec ses Etats membres, dans la mesure où cet instrument les intéresserait, et que la Communauté s'en retirait, la convention ne disparaîtrait pas pour autant. Inversement,

si une organisation internationale se retire d'un traité portant sur la fourniture par cette organisation de matériel nucléaire à un Etat, ce traité devient sans objet et sans but. Il en irait de même d'un accord portant sur une assistance fournie par une organisation internationale — et, à plus forte raison, d'un accord de siège.

20. Lorsque la participation d'une organisation internationale est intimement liée à l'objet et au but du traité, il est normal qu'elle ne puisse formuler que les réserves autorisées par le traité. On peut imaginer, par exemple, qu'un traité trilatéral portant sur la fourniture de matériel nucléaire confère à une organisation internationale la faculté de formuler des réserves sur certains points, mais on ne saurait imaginer que cette organisation soit libre de formuler n'importe quelle réserve. C'est avec raison que M. Verosta a mis l'accent, à cet égard, sur le rôle de la fonction de l'organisation internationale²⁰. Dans tous les cas où l'organisation n'est pas dans la même situation qu'un Etat, c'est précisément parce que sa fonction est en cause. On pourrait aller jusqu'à affirmer que lorsqu'une organisation internationale participe à un traité en raison de ses fonctions, elle perd son droit de formuler des réserves.

21. Pour les Etats, la situation est plus simple : ils continuent à être soumis aux règles de la Convention de Vienne, c'est-à-dire à des règles libérales ou restrictives, selon le cas. Si une organisation internationale est invitée à participer à une conférence internationale réunissant un grand nombre d'Etats et concernant des problèmes nucléaires, il est normal de prévoir les réserves que cette organisation pourra formuler lorsqu'elle deviendra partie au traité en voie d'élaboration, comme il est normal que les Etats bénéficient, en matière de réserves, du régime libéral de la Convention de Vienne. En revanche, si la même organisation et les mêmes Etats négociaient un traité relatif au non-recours aux armes nucléaires, il est certain que la règle restrictive du paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne s'appliquerait, même si ces Etats étaient très nombreux, et que ni eux ni les organisations internationales ne pourraient formuler de réserves, compte tenu du caractère intégral du traité.

22. Quant à la question des objections aux réserves, le Rapporteur spécial estime qu'il ne faut pas l'aborder dans le projet. On peut se demander en effet si une organisation internationale qui est partie, concurremment avec une vingtaine d'Etats, à une convention portant, par exemple, sur des problèmes de santé publique et qui assume des fonctions de contrôle peut élever des objections contre une réserve formulée par un Etat. Plutôt que de chercher une formule générale pour couvrir un tel cas, la Commission devrait donner des précisions dans le commentaire. A la rigueur, on peut imaginer que l'organisation ait notamment pour fonction de veiller à ce que les Etats membres ne forment pas de réserves contraires au traité. Il se peut aussi qu'elle ne soit chargée que du contrôle de l'application technique du traité, et non pas de la légalité des règles normatives contenues dans le traité. Dans de tels cas, c'est la règle générale selon laquelle une organisation internationale ne peut formuler de réserves que si le traité

¹⁸ Voir 1429^e séance, note 3.

¹⁹ 1430^e séance, par. 36.

²⁰ 1432^e séance, par. 1.

l'y autorise qui s'applique. Cette règle peut alors s'étendre aux autres actes relatifs aux réserves.

23. Si la Commission souscrit aux nouvelles vues du Rapporteur spécial, il faudra modifier l'article 19 *bis* pour faire place à une formule qui se lirait, par exemple :

Dans le cas d'un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales dont la participation au traité est, notamment en raison des fonctions assignées à cette organisation ou à ces organisations, essentielle à l'objet et au but du traité, l'organisation ou les organisations ne peuvent formuler de réserves que dans les cas autorisés par le traité.

Les Etats, pour leur part, seraient soumis aux règles de la Convention de Vienne. Dans les autres cas, lorsque la participation de l'organisation n'est pas liée au but et à l'objet du traité, ce sont aussi les règles de la Convention de Vienne qui lui seraient applicables.

24. M. OUCHAKOV voudrait poser quatre questions au Rapporteur spécial.

25. Premièrement, existe-t-il des cas concrets où des organisations internationales aient formulé des réserves, accepté des réserves ou fait objection à des réserves à un traité?

26. Deuxièmement, si l'ONU était partie à la convention sur le droit de la mer et si elle pouvait faire des réserves concernant le régime de la mer territoriale, quelle serait la portée de ces réserves en ce qui concerne, d'une part, les rapports entre les Etats parties et, d'autre part, les rapports entre les Etats parties et l'ONU?

27. Troisièmement, le principe de la réciprocité, admis en droit international, ne doit-il pas jouer un rôle dans un cas comme celui des réserves au régime de la mer territoriale?

28. Quatrièmement, la règle générale énoncée au paragraphe 1 de l'article 19 *bis* veut que, dans le cas d'un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales, un Etat ne puisse formuler une réserve « que si cette réserve est expressément autorisée soit par ce traité soit d'une autre manière par l'ensemble des Etats et organisations internationales contractants ». Faut-il en conclure que, si l'ONU participe à la convention sur le droit de la mer, les Etats parties ne seront pas autorisés à faire des réserves entre eux, et seront ainsi soumis à un régime différent du régime prévu pour les quatre conventions de Genève sur le droit de la mer?

29. M. AGO a été séduit par les solutions proposées par le Rapporteur spécial, mais voudrait, à son tour, poser une question, car il arrive souvent que, dans une conférence diplomatique, les Etats ne se mettent pas d'accord sur le problème des réserves et choisissent la voie la plus facile, mais la moins sage, qui consiste à passer ce problème sous silence. Dans le cas où parmi les parties à une convention figurent une ou deux organisations internationales, l'obligation pour les auteurs de la convention de préciser à quels articles les organisations internationales peuvent faire des réserves comporte-t-elle également pour eux une obligation de prendre position sur la faculté des Etats de faire des réserves? Autrement dit, si le traité stipule que les organisations internationales pourront faire des réserves à certains articles seulement, en sera-t-il de même pour les Etats, ou le traité devra-t-il également

indiquer à quels articles les Etats pourront faire des réserves?

30. M. REUTER (Rapporteur spécial), répondant aux questions posées par M. Ouchakov, dit qu'il ne connaît pas de cas concrets dans lesquels des organisations internationales aient formulé des réserves, accepté des réserves ou fait objection à des réserves.

31. En ce qui concerne la portée des réserves que l'ONU pourrait formuler si elle était partie à la convention sur le droit de la mer, il rappelle avoir déjà dit qu'il estimait, personnellement, que l'ONU ne devrait pas être partie à cette convention, car elle n'a pas compétence pour souscrire aux engagements que celle-ci comportera pour les parties. Cependant, à supposer que l'ONU devienne partie à la convention sur le droit de la mer pour défendre l'intérêt général de l'humanité tout entière, il ne serait pas concevable qu'elle fasse une réserve au régime de la mer territoriale ou qu'elle objecte à une réserve concernant ce régime, car, ne possédant pas elle-même de mer territoriale, elle ne peut pas prendre d'engagement au sujet de quelque chose qu'elle n'a pas. Par contre, si l'on admet que l'ONU peut avoir le droit de navigation, il faut admettre qu'elle puisse faire des réserves sur les questions touchant les intérêts des navigants — par exemple, sur l'étendue de la mer territoriale — et qu'elle puisse faire objection à des réserves sur ces questions.

32. En ce qui concerne le principe de la réciprocité évoqué par M. Ouchakov, le Rapporteur spécial fait observer que, selon ce principe, les Etats sans littoral qui seront parties à la convention sur le droit de la mer ne devraient pas non plus avoir le droit de faire des réserves, d'accepter des réserves ou d'objecter à des réserves concernant les dispositions de la convention relatives à la mer territoriale ou au plateau continental, puisqu'ils ne possèdent ni l'un ni l'autre. Cependant, on pourrait également considérer qu'un Etat qui n'a pas de mer territoriale a le droit de faire objection à la réserve d'un Etat qui en a une dans la mesure où cette réserve compromet son droit de navigation. Les Etats sans littoral auraient ainsi la possibilité de faire des réserves au sujet de quelque chose qu'ils n'ont pas, ce qui serait contraire au principe de la réciprocité. C'est pourquoi le principe général formulé par le Rapporteur spécial consiste à fonder la faculté de présenter des réserves, d'accepter des réserves ou de faire objection à des réserves sur la capacité de s'engager. Ce principe est valable pour les Etats eux-mêmes, car il revient à dire qu'un Etat ne peut pas faire de réserves à un traité en ce qui concerne une capacité qu'il n'a pas.

33. En ce qui concerne la quatrième question posée par M. Ouchakov, le Rapporteur spécial rappelle qu'il a complètement abandonné l'idée de soumettre les Etats à un régime nécessairement symétrique de celui des organisations internationales. Ce n'est pas parce qu'il a posé, de manière générale, une règle restrictive pour les organisations internationales que les Etats doivent être soumis à la même règle. C'est la règle de la Convention de Vienne qui s'applique aux Etats, c'est-à-dire la règle générale de la liberté en matière de réserves.

34. Répondant à la question posée par M. Ago, le Rapporteur spécial dit que le fait de formuler une règle restrictive pour les organisations internationales va peut-

être amener les Etats à préciser, dans le texte des conventions auxquelles participeront une ou plusieurs organisations internationales, les réserves que ces organisations seront autorisées à formuler. Il pense que, sur le plan d'une certaine politique législative, si les Etats autorisent certaines réserves de la part des organisations internationales, il serait normal qu'ils ne gardent pas le silence sur leurs propres réserves et qu'ils donnent aussi des précisions à ce sujet. Toutefois, si les Etats autorisent certaines réserves de la part des organisations internationales, cela ne veut-il pas dire, *ipso facto*, que ces réserves sont également autorisées de la part des Etats? Autrement dit, un Etat ne pourrait pas faire d'objection à une réserve formulée par un autre Etat s'il s'agit d'une réserve autorisée pour une organisation internationale, le fait qu'une réserve ait été autorisée pour une organisation internationale prouvant en effet que les Etats sont d'accord sur le fait que cette réserve n'est contraire ni à l'objet ni au but du traité. Les réserves autorisées pour les organisations internationales peuvent donc avoir des conséquences positives en ce qui concerne les réserves des Etats.

35. Le PRÉSIDENT dit que, dans ses exposés extrêmement intéressants, M. Reuter a fait preuve de la clarté et de la souplesse en même temps que de la fermeté que l'on attend exactement d'un Rapporteur spécial. Le moment est peut-être venu, pour la Commission, de porter son attention sur les articles 20 et 20 *bis*.

36. M. OUCHAKOV dit que les articles 20 et 20 *bis* sont si proches, quant au fond, des articles 19 et 19 *bis* qu'il n'est pas nécessaire de les examiner séparément. Il propose que les quatre articles ainsi que le nouvel article proposé par le Rapporteur spécial soient renvoyés au Comité de rédaction.

37. M. SETTE CÂMARA félicite le Rapporteur spécial de son exposé remarquablement clair. Le nouvel article proposé par le Rapporteur spécial, qui relierait en quelque sorte les articles relatifs aux réserves et l'article 6, est de la plus haute importance, et l'incidence qu'il pourrait avoir sur d'autres dispositions du projet doit être mesurée avec soin. Ayant adopté l'article 6, qui reconnaît la capacité des organisations internationales de conclure des traités, la Commission ne peut faire autrement que de reconnaître le droit des organisations internationales de formuler des réserves, d'accepter des réserves ou d'y faire objection. Reste à savoir quelles limitations doivent être imposées à l'exercice de ce droit. Initialement, le Rapporteur spécial était favorable à l'adoption d'un régime libéral suivant étroitement celui de la Convention de Vienne; par la suite, il en est venu à penser que certaines restrictions devraient être apportées à la liberté d'action des organisations internationales en matière de réserves pour éviter que ne règne la plus grande confusion à l'avenir. Le nouvel article que propose le Rapporteur spécial pourrait apporter une solution à nombre des problèmes avec lesquels la Commission est aux prises dans ce domaine. M. Sette Câmara ne voit pas d'objection à ce que, conformément à la suggestion de M. Ouchakov, cet article soit renvoyé au Comité de rédaction en même temps que les articles 19, 19 *bis*, 20 et 20 *bis*.

38. M. Sette Câmara estime que la Commission ne doit pas hésiter à aborder les cas concrets, quelles que puissent

en être les particularités. La question de la capacité du Conseil des Nations Unies pour la Namibie, par exemple, a récemment été examinée de façon très approfondie à la Conférence des Nations Unies sur l'eau, à Mar del Plata, ainsi qu'à la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, à Vienne, et elle ne manquera pas de revenir en discussion à l'avenir. La situation du Conseil pour la Namibie est évidemment un cas à part, mais ce n'est pas une raison pour escamoter la question en attendant que la Namibie accède à l'indépendance et devienne membre à part entière de la communauté internationale. Le statut de la Communauté économique européenne est un autre cas concret dont la Commission ne peut pas se désintéresser.

39. M. EL-ERIAN dit qu'il n'a pas d'objection à ce que les articles sur la formulation des réserves, l'acceptation des réserves et les objections aux réserves soient renvoyés au Comité de rédaction, à condition que les membres de la Commission aient la possibilité de faire des observations complémentaires sur les articles 20 et 20 *bis* lorsqu'ils reviendront à la Commission. En tout état de cause, nombre des observations qu'il avait à formuler ont été exposées par sir Francis Vallat, plus particulièrement lorsqu'il a analysé les différences fondamentales entre les Etats et les organisations internationales en matière de formulation de réserves²¹.

40. M. El-Erian sait gré au Rapporteur spécial des précisions qu'il a données sur la question de la consultation des organisations internationales. Il se rend compte maintenant qu'il n'y a pas de véritable analogie entre le sujet à l'examen et la question de la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, pour laquelle il existait une documentation et une pratique abondantes. Dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre des organisations internationales, la pratique est très pauvre et les problèmes sont bien plus complexes.

41. M. FRANCIS se réserve le droit de formuler quelques observations sur les articles 20 et 20 *bis* lorsque le Comité de rédaction les aura examinés.

42. Le PRÉSIDENT dit que les articles 20 et 20 *bis* devront manifestement faire l'objet d'un complément de débat lorsqu'ils auront été examinés par le Comité de rédaction. Sous cette réserve, il considérera que, s'il n'y a pas d'objection, la Commission décide de renvoyer les articles 19, 19 *bis*, 20 et 20 *bis*, ainsi que le nouvel article proposé par le Rapporteur spécial²², au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*²³.

La séance est levée à 12 h 55.

²¹ 1432^e séance, par. 19 et suiv.

²² Ci-dessus par. 11.

²³ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1446^e séance, 1448^e séance, 1450^e séance, par. 48 et suiv., et 1451^e séance, par. 1 à 11.