

Document:-
A/CN.4/SR.2550

Compte rendu analytique de la 2550e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1998, vol. I

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

38. M. PELLET (Rapporteur spécial) appelle l'attention des membres de la Commission sur son troisième rapport dont la longueur s'explique par la complexité du sujet. Il indique aux membres de la Commission qu'ils y trouveront la réponse à nombre des questions qu'ils lui posent ou se posent au sujet du Guide de la pratique, qu'on ne saurait utilement examiner sans se référer au rapport. Le Rapporteur spécial indique qu'il répondra en détail aux questions et aux observations des membres de la Commission à la séance suivante, mais qu'il tient à faire observer que certains membres de la Commission, notamment MM. Economides et Simma, lisent la définition des réserves figurant dans la Convention de Vienne de 1969 à leur manière, en particulier lisent « limiter » là où la Convention de Vienne dit « modifier ». Certes, il s'agit le plus souvent de « limiter » l'effet juridique de certaines dispositions, mais ce n'est pas ce que dit le texte. Répondant à M. Melescanu, le Rapporteur spécial dit qu'une réserve peut, selon la définition qu'en donne la Convention de Vienne de 1969, exclure l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité.

La séance est levée à 13 h 10.

2550^e SÉANCE

Mardi 28 juillet 1998, à 10 h 15

Président : M. João BAENA SOARES

Présents : M. Addo, M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Bennouna, M. Brownlie, M. Candiotti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Ferrari Bravo, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Illueca, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Simma, M. Yamada.

Les réserves aux traités (suite) [A/CN.4/483, sect. B, A/CN.4/491 et Add.1 à 6¹, A/CN.4/L.563 et Corr.1 et 2]

[Point 4 de l'ordre du jour]

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

GUIDE DE LA PRATIQUE (suite)

PROJETS DE DIRECTIVES 1.1.5 ET 1.1.6 (fin)

1. M. PELLET (Rapporteur spécial) se félicite de la richesse des débats (2549^e séance) autour du projet de

Guide de la pratique qui figure dans son troisième rapport sur les réserves aux traités (A/CN.4/491 et Add.1 à 6) dont les conclusions lui inspirent un certain nombre de remarques générales. La première est qu'il faut essayer de rétablir le sens véritable de la définition des réserves données dans les Conventions de Vienne, qui est qu'une réserve exclut l'effet juridique d'une disposition d'un traité. Il semble en conséquence inexact de dire qu'une réserve peut exclure les dispositions d'un traité, et inexact aussi de dire qu'elle ne le peut, comme l'a indiqué M. Melescanu (2549^e séance). De même, il n'est pas exact de faire dire aux Conventions de Vienne qu'elles définissent les réserves comme visant à limiter l'effet juridique des dispositions d'un traité, comme l'ont fait MM. Economides et Simma (ibid.), car c'est le terme de « modification » qui est employé, d'où le problème des réserves extensives.

2. Le deuxième commentaire général concerne la question essentielle de savoir si un État peut, par une réserve, accroître les obligations des autres États. Il faut absolument distinguer les deux aspects très différents de cette question. En premier lieu, il convient de se demander si une réserve peut accroître les obligations des parties qui découleraient normalement du traité. Selon le Rapporteur spécial, la réponse est à l'évidence affirmative puisqu'en excluant l'application des dispositions d'un traité l'État réservataire neutralise ces dispositions; il en revient à l'application du droit international général qui, si l'on a fait une réserve, impose vraisemblablement aux États cocontractants plus d'obligations que le traité. Bien que cela soit théoriquement possible (ce cas très particulier est visé au projet de directive 1.1.5), il est peu probable qu'un État fasse une telle réserve dans ces conditions.

3. En second lieu, on peut se demander si l'État réservataire peut accroître les obligations de ses cocontractants par rapport non plus seulement au traité, mais encore au droit international général. En d'autres termes, l'État réservataire peut-il profiter de ce qu'il émet une réserve pour essayer de modifier à son avantage le droit coutumier ? Cela paraît difficilement envisageable car un État ne peut évidemment pas modifier le droit international coutumier en sa faveur par un acte unilatéral. Il n'est cependant pas dit dans la définition de Vienne qu'une réserve ne peut que limiter les obligations découlant d'un traité : il est dit qu'elle peut les modifier. Or, la modification peut se faire dans un sens comme dans l'autre. Si elles ne sont pas expressément acceptées, les réserves modificatives qui aboutiraient à l'accroissement des droits de l'État qui les émet et des obligations des États cocontractants sont des réserves illicites, qui vont à l'encontre du droit international coutumier. Cette conception très académique du problème laisse de côté un effet très grave, qui tient au fait que les États négligent souvent d'objecter aux réserves mais, passé un délai de douze mois, sont réputés les avoir acceptées. Si les conséquences sont mineures pour les grands États industrialisés dotés de services juridiques très organisés, elles peuvent être extrêmement graves pour les petits États en développement, qui seront liés par une « législation » qui leur sera imposée de l'extérieur. Peut-être la partie consacrée à la définition des réserves n'est-elle pas le lieu d'essayer de pallier ces inconvénients, mais la discussion très académique qui s'est engagée dissimule un problème pratique aux arrière-plans politiques.

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1998*, vol. II (1^{re} partie).

4. La dernière remarque générale du Rapporteur spécial porte sur le consensus qui semble s'être dégagé du débat de la Commission autour du libellé des projets de directives. Les membres étaient dans l'ensemble plutôt défavorables au maintien, dans le projet 1.1.5, de la référence aux « règles applicables aux actes juridiques unilatéraux ». Mais, si les déclarations dont il s'agit ne peuvent pas être assimilées à des réserves, il est difficile d'imaginer qu'elles soient autre chose que des actes unilatéraux. Le Rapporteur spécial, à l'instar de M. Rodríguez Cedeño (ibid.), propose de préciser cette nuance dans le commentaire. Un certain nombre de membres ont d'autre part proposé l'expression « offre de négociation », mais le Rapporteur spécial conseille de ne pas faire apparaître ce point dans la disposition elle-même et d'en avancer l'idée dans le commentaire.

5. Les membres de la Commission partagent en outre les mêmes doutes quant à la dernière proposition du projet de directive 1.1.6, à savoir « si [la réserve] revient à ajouter au traité une disposition nouvelle ». Ces doutes semblent cependant tenir plus à la forme qu'au fond, et la plupart des membres qui se sont exprimés paraissent souscrire à l'idée sous-jacente que certaines déclarations unilatérales appelées réserves par leurs auteurs sont en fait — qu'elles visent à augmenter ou à diminuer les obligations des États tiers — des propositions d'amendement, comme l'est par exemple la fameuse réserve israélienne par laquelle Israël entendait rajouter le Bouclier de David aux deux emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dans les Conventions de Genève du 12 août 1949². Ce type de réserve serait en fait une sorte d'amendement qui n'entrerait en vigueur qu'accepté par les autres. Le problème qui se pose est de savoir si ces « réserves » doivent être qualifiées comme telles, compte tenu du phénomène que le Rapporteur spécial a déjà signalé, celui de l'acceptation tacite des réserves. Là encore, les États — en particulier les États du tiers monde — risquent de se trouver liés par une convention qui ne sera pas celle qu'ils ont adoptée ou ratifiée, sans véritablement y avoir pensé.

6. Répondant à une observation faite par M. Hafner (ibid.), le Rapporteur spécial indique que les clauses de « participation » et d'« exemption » (*opting in* et *opting out*) feront l'objet du chapitre III de son rapport. De son point de vue, une clause d'exemption est une sorte de clause de réserve du fait que, contrairement à la clause de participation, elle consiste à modifier l'application du traité. Le Rapporteur spécial se déclare très sensible aussi à l'argument avancé par M. Hafner, selon lequel, si les clauses de « participation » et d'« exemption » sont des réserves, elles sont alors justiciables du régime des réserves, qui prévoit notamment que, si une réserve est permise, les autres sont toutes interdites. La solution serait peut-être de dire que ces clauses sont si particulières que l'on peut difficilement considérer que les États ont l'intention, en les faisant, d'exclure toutes les autres réserves.

7. Le Rapporteur spécial propose d'inviter le Comité de rédaction à réfléchir aux différentes solutions qui ont été proposées, et notamment à déterminer si le Guide de la pratique doit contenir une ou deux dispositions relatives

aux obligations de l'État réservataire. Il s'efforcera pour sa part de soumettre au Comité de rédaction différentes propositions inspirées de ce qui a été dit.

8. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que les membres de la Commission souhaitent renvoyer les projets de directives 1.1.5 et 1.1.6 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

9. M. GOCO, rappelant le débat (2549^e séance), déclare que l'emploi du terme « unilatéral » dans le projet de directive 1.1.1 semble contredire l'idée d'une formulation conjointe. Il souhaiterait savoir si d'autres projets de directives que les projets 1.1.5 et 1.1.6 ont été renvoyés au Comité de rédaction.

10. M. SIMMA rappelle que la question de savoir si les réserves formulées conjointement conservent, ou non, un caractère unilatéral a été examinée de manière approfondie par le Comité de rédaction. Il n'y a aucune contradiction entre la nature unilatérale d'une réserve et le fait qu'une réserve puisse être formulée conjointement.

11. En réponse à une question de M. LUKASHUK, M. Simma précise que la formulation conjointe des réserves apparaît dans le chapitre consacré aux définitions pour la seule raison que toute définition de réserve commence par préciser qu'elle est unilatérale et que l'on se heurte ensuite au problème des réserves formulées conjointement. Le problème a été évoqué au cours des débats de la séance précédente, mais il a été convenu qu'il serait examiné de manière plus approfondie lorsqu'il serait question des États qui se dissocient d'une réserve conjointe.

PROJET DE DIRECTIVE 1.1.7

12. M. PELLET (Rapporteur spécial), présentant le projet de directive 1.1.7, indique que celui-ci, tout comme le projet de directive 1.1.8, porte sur des déclarations unilatérales dont l'objet matériel est particulier. Il concerne le phénomène bien connu des réserves de non-reconnaissance, qui se présente sous deux aspects. Le premier est le cas où l'État A rappelle simplement qu'il ne reconnaît pas la qualité d'État à l'entité B. Ce type de déclaration de précaution, qui est en réalité inutile, ne constitue pas une réserve, parce qu'il n'a pas d'effet sur l'application du traité. Le second est le cas où l'État A ajoute qu'il n'entend pas avoir de relations conventionnelles avec l'entité B. On est alors en présence d'une véritable réserve, même si certains auteurs le contestent au motif qu'il s'agirait d'une réserve *ratione personae* et non *ratione materiae*. En effet, du point de vue de la définition, une réserve n'est pas forcément *ratione materiae*. Est une réserve toute déclaration unilatérale qui a pour effet d'exclure ou de modifier l'effet juridique d'un traité, et tel est le cas des vraies réserves de non-reconnaissance, qui ont pour effet que leur auteur, qui aurait été lié par toutes les dispositions du traité avec l'entité B qu'il ne reconnaît pas, s'en trouve ainsi délié.

13. La rédaction du projet de directive 1.1.7 a soulevé trois difficultés. La première était de savoir s'il fallait prévoir deux dispositions, l'une pour les déclarations de pré-

² Voir 2549^e séance, note 6.

caution, l'autre pour les vraies réserves de non-reconnaissance. Le Rapporteur spécial a décidé de s'en tenir à une seule disposition, en la formulant de manière que le cas des déclarations de précaution puisse être couvert par déduction.

14. Le deuxième problème était de savoir si les États sont toujours très conscients des conséquences juridiques de leurs déclarations. De l'avis du Rapporteur spécial, il faut répondre à cette question par l'affirmative tant la pratique est à cet égard abondante. Mais le droit des traités est en général peu formaliste et accorde souvent plus d'importance à l'intention des parties qu'à l'expression de cette intention. Fallait-il alors préciser que les déclarations de non-reconnaissance sont des réserves lorsqu'elles visent à exclure l'application du traité, y compris lorsqu'elles ne le disent pas explicitement ? Le Rapporteur spécial, pour des raisons d'opportunité plus que de logique, a préféré une formulation qui n'empêche pas de rechercher l'intention des États et qui incite ceux-ci à ne pas rester dans le vague.

15. La troisième difficulté tenait au fait que les vraies réserves de non-reconnaissance se distinguent des réserves telles que les définissent les Conventions de Vienne par le fait qu'elles peuvent être formulées au moment où l'État réservataire accepte d'être lié par le traité, mais aussi au moment où l'entité non reconnue devient partie au même traité. Ce serait faire preuve d'un formalisme excessif que de considérer qu'il y a réserve dans le premier cas, mais pas dans le second. Telle est la raison pour laquelle le projet de directive 1.1.7 précise qu'une réserve de non-reconnaissance peut être formulée à tout moment. On pourrait aussi envisager, éventuellement dans le commentaire, une formulation précisant qu'elles peuvent l'être au moment de l'expression du consentement, soit de l'État auteur de la réserve, soit de l'entité non reconnue.

16. M. BENNOUNA souscrit à l'analyse que fait le Rapporteur spécial des déclarations de précaution. Le droit international reconnaît en effet qu'être partie à un traité multilatéral n'implique pas reconnaissance de toutes les autres parties. Il se demande en revanche si, du point de vue théorique, ce que le Rapporteur spécial appelle les vraies réserves de non-reconnaissance cadre tout à fait avec la notion de réserve. Cette notion couvre l'exclusion ou la modification de l'effet de certaines dispositions, alors que c'est ici l'ensemble du traité qui est exclu pour tel ou tel partenaire. De cette circonstance découlent des difficultés d'application du régime des réserves. Les objections, par exemple, sont conçues en fonction de réserves qui neutralisent telle ou telle disposition du traité et il faudrait donc concevoir des objections à sa propre exclusion de l'ensemble du traité. N'est-il pas dès lors plus commode d'assimiler ces réserves à des déclarations interprétatives ? Étant donné que l'élément commun à toutes les déclarations interprétatives est qu'elles visent à préciser le sens et la portée du traité considéré, les réserves de non-reconnaissance peuvent être considérées comme des déclarations interprétatives précisant les contours de l'engagement de l'État réservataire.

17. M. BROWNLIE fait remarquer que les déclarations visées par le projet de directive 1.1.7 s'écartent par un certain nombre de traits de la définition retenue pour les réserves. Outre le fait qu'elles n'excluent pas « certaines

dispositions » seulement du traité, ces déclarations dénie à la partie visée la capacité de conclure un traité et introduisent donc une situation préconventionnelle, alors que les réserves interviennent dans un champ où les parties sont déjà liées par une forme ou une autre de relation conventionnelle. Il s'agit donc d'une situation qui se retrouve certes souvent dans la pratique mais qui, par rapport au sujet, reste périphérique.

18. M. LUKASHUK se demande s'il est judicieux de laisser de côté les cas où la réserve de non-reconnaissance n'exclut pas l'application du traité avec l'entité non reconnue, ces cas étant les plus nombreux dans la pratique. On pourrait considérer que ce type de déclaration constitue une sorte de reconnaissance particulière circonscrite au champ du traité, faute de quoi celui-ci ne peut pas être mis en œuvre entre les deux parties en question.

19. S'agissant de ce que le Rapporteur spécial appelle les « vraies réserves de non-reconnaissance », qu'en est-il lorsqu'elles portent sur la non-reconnaissance d'un gouvernement et non d'un État, ou lorsqu'il s'agit de la non-reconnaissance d'une organisation multilatérale partie au traité ? Enfin, le fait de préciser que ces réserves peuvent être faites à tout moment n'ouvre-t-il pas la porte à de graves complications en donnant la possibilité de cesser la mise en œuvre d'un traité en cas de changement de gouvernement ?

20. M. HAFNER fait remarquer que, parmi les nombreuses déclarations citées dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, certaines portent sur la non-reconnaissance d'un État, d'autres sur la non-reconnaissance d'un gouvernement. Il lui semble abusif de dire qu'elles visent toutes à dénier la qualité d'État et la capacité de conclure un traité à la partie visée. Il ne s'agit simplement parfois que de tirer certaines conclusions de la non-reconnaissance de l'État ou du gouvernement considéré. Il faut donc se demander si l'application du traité est nécessairement liée à la question de la non-reconnaissance, s'il s'agit de la non-reconnaissance d'un État ou d'un gouvernement et si l'on peut faire de telles réserves. En effet, la Commission a toujours considéré que la non-reconnaissance était un acte strictement politique, dénué d'effets juridiques. Mais si l'on admet que le droit d'exclure l'application du traité à un État est lié à la question de la non-reconnaissance, on confère des effets juridiques à cette non-reconnaissance.

21. M. GALICKI dit que, si la définition recherchée doit assurément s'inspirer des formules acceptées par les États dans le cadre des Conventions de Vienne, il faut aussi tenir compte du développement de la matière. Cela dit, il ne faut pas aller jusqu'à considérer toute situation pratique nouvelle dans les relations interétatiques comme pouvant être qualifiée de réserve.

22. C'est le risque que l'on prend avec le projet de directive 1.1.7, dont de trop nombreux éléments sont en contradiction avec la définition de base. Comme d'autres intervenants l'ont signalé, l'exclusion de l'ensemble des obligations du traité contredit l'essence même de la notion de réserve. En outre, les règles des Conventions de Vienne sur l'objection ne peuvent plus être appliquées. Enfin, les délais établis par lesdites Conventions sont également écartés dans le cas de ces réserves qui peuvent être

faites « à tout moment ». Le projet de directive 1.1.7 semble donc difficilement acceptable en l'état.

23. M. MELESCANU souhaite verser au débat une considération d'ordre pratique en rappelant que, dans les années 60 et 70, beaucoup d'États se trouvaient divisés du fait, soit de la seconde guerre mondiale, soit du fait de la guerre froide. Une des solutions apportées au problème de la non-reconnaissance de ces parties d'État entre elles avait consisté à mettre en place un système de dépositaires multiples, notamment en matière de désarmement. Cela permettait par exemple à la Corée du Nord de déposer ses instruments de ratification à Moscou, et à la Corée du Sud de le faire à Washington. Cela montre bien que la déclaration de non-reconnaissance relève du régime des déclarations unilatérales et non de celui des réserves. Une réserve, faut-il le rappeler, vise à modifier non pas un traité mais ses effets, c'est-à-dire les obligations qui en découlent.

24. M. DUGARD, répondant d'abord à la question de savoir s'il faut considérer, en l'occurrence, la non-reconnaissance des États ou la non-reconnaissance des gouvernements, conseille de s'en tenir au premier cas. Le phénomène de la non-reconnaissance des gouvernements serait pour l'instant trop difficile à cerner. Il fait ensuite observer que ce n'est que dans un contexte bilatéral que l'acte de reconnaissance prend un sens, et qu'il n'en a aucun dans un contexte multilatéral.

25. Si les États font une déclaration de non-reconnaissance, c'est pour réaffirmer leur position politique. La difficulté tient à ce que cette déclaration manque le plus souvent de précision juridique. C'est ce qu'illustrent parfaitement les déclarations de l'Arabie saoudite et de la République arabe syrienne lors de la signature de l'Accord portant création du Fonds international de développement agricole (FIDA), citées par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport (par. 168 et suiv.)³. On en conclura, comme M. Brownlie, que la non-reconnaissance constitue un cas de figure *sui generis*.

26. La question qui se pose dès lors est celle du sort à lui réserver. Comme il s'agit d'une pratique fort courante, il est impossible de la passer sous silence dans le guide de la pratique en cours d'élaboration. Il faudrait à tout le moins attirer l'attention des États sur le fait que leur participation à un traité multilatéral n'implique pas nécessairement la reconnaissance de tous les autres États parties à ce traité. Restera aussi à régler la question de l'emplacement de la disposition dans le Guide de la pratique.

27. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA constate que le cas de figure de la déclaration de non-reconnaissance fait pour la première fois apparaître, dans le sujet à l'examen, la question du motif, qui, de surcroît, est ici politique. Si la Commission s'engage sur cette voie de réflexion, elle devra le faire de façon cohérente et sera amenée à réécrire, en quelque sorte, les Conventions de Vienne pour y inclure cette nouvelle notion. Or, si l'idée du motif est restée jusque-là implicite, c'est que les rédacteurs des Conventions de Vienne considéraient que la solution allait de soi. Si la Commission insiste, dans son projet de directi-

ves, sur le fait qu'il y a un type particulier de réserve mettant en cause, d'une part un État qui ne reconnaît pas une entité, et d'autre part cette autre entité, elle sera obligée d'explicitier toutes les situations où pourrait apparaître ce type de relation. Pour M. Pambou-Tchivounda, il est impossible de retenir un projet de directive qui obligerait à revenir sur le texte des Conventions de Vienne.

28. Se référant ensuite au membre de phrase « quelle que soit la date à laquelle elle est faite », déjà critiqué par M. Galicki, M. Pambou-Tchivounda rappelle que le dispositif de Vienne met en place un cadre temporel très clair qui va de la signature de l'instrument à l'adhésion des États au traité, en passant par l'approbation et la ratification. Il se demande donc si le membre de phrase en cause vise ces différentes étapes, c'est-à-dire s'il reste dans le cadre des Conventions de Vienne, ou s'il vise un moment antérieur ou postérieur aux opérations citées et sort ainsi du dispositif des Conventions. Pour éviter toute ambiguïté, il vaudrait mieux faire disparaître ce membre de phrase.

29. M. ECONOMIDES estime que le projet de directive 1.1.7 n'a rien à voir avec les réserves *stricto sensu*, comme l'ont d'ailleurs fait remarquer la plupart des autres intervenants. Cela tient essentiellement à trois raisons. La première est qu'une réserve a toujours pour objet une disposition conventionnelle, et non, comme en l'occurrence, la capacité de telle ou telle entité de signer un traité. La deuxième est qu'une réserve exclut ou limite l'effet de certaines dispositions conventionnelles, alors qu'il s'agit dans le texte d'exclure un traité tout entier. La troisième est que le droit matériel des réserves, notamment le droit procédural, ne peut s'appliquer au cas de figure évoqué dans le projet de directive 1.1.7. Le membre de phrase « quelle que soit la date à laquelle elle est faite » en est une parfaite illustration.

30. De surcroît, le projet de directive n'envisage qu'une seule éventualité parmi les multiples déclarations possibles qui peuvent être beaucoup moins absolues et exprimer des positions plus nuancées. Au contraire, parfois, la déclaration de non-reconnaissance est extrêmement concise, l'État se contentant d'affirmer « je ne reconnais pas tel ou tel État », signifiant par là qu'il n'appliquera pas l'accord dont il s'agit d'une façon qui l'amènerait à reconnaître de facto ou *de jure* l'État qu'il désigne.

31. Il apparaît donc que, si la Commission tient à régler le sort des déclarations de non-reconnaissance, elle doit s'engager dans une réflexion beaucoup plus approfondie qui l'amènera à la limite du sujet des réserves, jusqu'à la matière des « actes assimilables aux réserves ».

32. M. SIMMA constate lui aussi que le projet de directive 1.1.7 ne traite que l'une des situations que le Rapporteur spécial analyse dans le corps de son rapport. On rappellera par exemple que le fait que des États aient déclaré, dans le cadre d'un traité multilatéral, qu'ils ne reconnaissent pas l'existence d'autres États parties au même traité n'a pas empêché le développement d'une vie interétatique très riche pendant toute la guerre froide. Ainsi, la République fédérale d'Allemagne ne reconnaissait pas la République démocratique allemande, or elle était partie, comme elle, à divers traités multilatéraux et

³ Voir *Traité multilatéraux...* (2542^e séance, note 3), p. 428 et 429, et Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1059, p. 317, et vol. 1119, p. 387.

avait même conclu avec elle des traités bilatéraux, toujours sans la reconnaître.

33. Sur le plan logique, on peut fort bien considérer que la figure juridique envisagée dans le projet de directive 1.1.7 relève bien du régime des réserves : un État qui refuse de reconnaître l'existence d'un autre État signataire du même traité modifie bel et bien l'effet que ce traité a pour lui-même. Mais si l'on considère une déclaration de non-reconnaissance comme une réserve, on s'aperçoit qu'en fait, bien peu de dispositions du régime de Vienne trouvent à s'y appliquer. La Commission devra donc décider du sort qu'elle entend faire à la non-reconnaissance qui, comme l'ont signalé la plupart des intervenants, échappe ainsi, par divers aspects, à la définition stricte de la réserve.

34. M. YAMADA souhaite formuler deux séries d'observations. En premier lieu, le Rapporteur spécial a recensé trois catégories de déclarations unilatérales de non-reconnaissance : les déclarations par lesquelles un État exclut toute relation conventionnelle avec un État qu'il ne reconnaît pas; les déclarations par lesquelles un État accepte d'avoir des relations conventionnelles avec un État qu'il ne reconnaît pas; et les déclarations dans lesquelles un État affirme qu'il ne reconnaît pas un autre État, sans préciser s'il accepte ou non d'avoir des relations conventionnelles avec lui. Les deux derniers types de déclarations ne constituent en aucun cas des réserves. Quant au premier, il ne s'agit pas simplement de déclarations politiques et il convient d'en examiner les effets juridiques. Le Rapporteur spécial, à juste titre, a estimé que ces déclarations constituaient bien des réserves.

35. En deuxième lieu, il faut savoir si un État peut, en formulant une réserve, refuser toute relation conventionnelle avec un autre État. Conformément à la Convention de Vienne de 1969, un État peut exclure toute relation conventionnelle avec un autre État lorsqu'il formule une objection à une réserve. Un État peut-il faire de même dans d'autres situations ? Comme le Rapporteur spécial l'a dit, un État peut formuler ce type de réserve vis-à-vis d'un autre État qu'il ne reconnaît pas. On peut inversement se demander si un État peut exclure toute relation conventionnelle avec un autre État qu'il reconnaît.

36. M. CRAWFORD est lui aussi d'avis que le type de déclarations visé dans le projet de directive 1.1.7 concerne exclusivement la non-reconnaissance et n'a rien à voir avec les réserves. Il vaudrait mieux ne pas s'écarter du sujet. D'ailleurs, les déclarations formulées au moment de la ratification ou de l'adhésion ne signifient pas que leur auteur ne reconnaîtra jamais l'État dont il est question. Il convient de déterminer si un État peut refuser d'avoir, à l'avenir, des relations conventionnelles avec un autre État. Cependant, il vaudrait mieux ne pas soulever cette question dans le Guide de la pratique, et la solution la meilleure serait d'éliminer le projet de directive 1.1.7.

37. M. GOCO est d'avis que le projet de directive 1.1.7 présente un intérêt pratique mais seulement si on le considère indépendamment du droit des traités. En effet, l'article 20 de la Convention de Vienne de 1969 (Acceptation des réserves et objection aux réserves) stipule que lorsqu'il ressort du nombre restreint des États ayant participé à la négociation 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, une réserve doit être acceptée par toutes les parties. Il est clair qu'il faut prendre en compte cette disposition. Le projet de directive 1.1.7 a donc sa place dans le Guide de la pratique, mais à condition d'être aligné sur la Convention de Vienne de 1969.

38. M. ELARABY fait observer que, dans la pratique des États, la ratification ne signifie pas nécessairement qu'il y a reconnaissance. Si l'on retient le projet de directive 1.1.7 au titre du développement progressif du droit international, on risque de compliquer les relations internationales et de compromettre l'universalité des traités. La majorité des traités multilatéraux sont appliqués, qu'il y ait reconnaissance ou non, voire en l'absence de relations diplomatiques entre les États concernés. Le projet de directive 1.1.7 n'a pas sa place dans le Guide de la pratique.

39. M. ADDO souhaite lui aussi que la Commission n'adopte pas le projet de directive 1.1.7. Le type de déclaration unilatérale dont il est question ne constitue pas en effet une réserve, une réserve visant à modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité, et non à refuser l'application d'un traité dans son intégralité.

40. M. MIKULKA est d'avis que le projet de directive 1.1.7 soulève une question importante mais sort du cadre des réserves. En effet, le type de déclaration de non-reconnaissance dont il est question ne remplit pas les critères énoncés dans la définition des réserves. Selon les Conventions de Vienne, une réserve est une déclaration par laquelle un État vise à modifier, ou à exclure, l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité. Il s'agit, dans la directive 1.1.7, d'exclure l'application de l'intégralité d'un traité. De surcroît, l'hypothèse émise dans la directive est contraire à la doctrine du droit des réserves, selon laquelle l'État réservataire accepte les liens juridiques qui existent entre lui-même et les autres États.

41. Si l'on retient le projet de directive, cela signifiera que le régime des réserves devra s'appliquer aux déclarations unilatérales dont il est question, ce qui entraînera un certain nombre de problèmes. Par exemple, on peut imaginer le cas où toutes les autres parties au traité sont des États non reconnus par l'État réservataire. Rien n'empêche celui-ci d'exclure l'effet juridique du traité vis-à-vis de tous les autres États parties, situation absurde. On peut prendre un autre exemple : certains traités interdisent les réserves sauf si elles sont explicitement prévues dans le traité lui-même. Un État peut-il donc faire une déclaration unilatérale par laquelle il exclut tout lien juridique entre lui-même et un autre État partie qu'il ne reconnaît pas ? Il serait certainement utile d'examiner cette question ultérieurement, mais pas dans le cadre du régime des réserves.

42. M. RODRÍGUEZ CEDEÑO doute lui aussi de l'opportunité de la présence de la directive 1.1.7 dans le Guide de la pratique. Le type de déclaration dont il est question est très particulier, car il ne s'agit pas d'une déclaration interprétative au sens où l'entend le Rapporteur spécial dans son troisième rapport. Celui-ci cite deux exemples précis, celui des déclarations faites par l'Arabie saoudite et la République arabe syrienne lors de la signature de l'accord portant création du FIDA. L'une porte sur

la non-reconnaissance en général, l'autre sur les relations conventionnelles avec un autre État partie. Or, l'accord portant création du FIDA contient un article qui interdit la formulation de réserves. Les déclarations en question n'auraient pas dû être acceptées en tant que réserves.

43. M. HE fait observer que le problème de la non-reconnaissance est extrêmement complexe, tant sur le plan politique que sur le plan juridique. On peut choisir entre deux possibilités : soit l'on considère que les questions liées à la non-reconnaissance n'ont pas leur place dans le Guide de la pratique, soit l'on en retient l'aspect qui touche aux réserves, et on l'inclut dans le Guide de la pratique. On devra cependant fournir une explication plus détaillée dans le commentaire et indiquer que la non-reconnaissance est un problème politique qui se pose souvent mais qui n'a rien à voir avec les réserves.

44. M. AL-BAHARNA déclare que le Rapporteur spécial sait très bien que la question à l'examen est en rapport avec la non-reconnaissance et non avec les réserves. C'est ce qu'il indique d'ailleurs lui-même dans le projet de directive 1.1.7, souhaitant probablement attirer l'attention sur la pratique des États. En effet, le type de déclaration dont il est question est courant dans le contexte des traités multilatéraux et n'a jamais suscité d'objections.

45. Pour régler ce problème, on pourrait trouver une solution de compromis consistant par exemple à retenir le texte du projet de directive 1.1.7 mais à l'intégrer ailleurs dans le Guide de la pratique, ou lui donner la forme d'un additif ou d'une annexe. Peut-être conviendrait-il aussi d'en modifier le libellé pour qu'il se lise comme suit :

« Une déclaration unilatérale par laquelle un État vise à exclure l'application d'un traité entre lui et plusieurs autres États qu'il ne reconnaît pas constitue un type particulier de réserve qui ne correspond pas strictement à la définition donnée dans la directive 1.1 mais qui pourrait toutefois être considérée comme une déclaration ayant un effet sur les relations entre l'État qui en est l'auteur et l'État ou les États qu'il ne reconnaît pas pour ce qui est des droits et obligations découlant du traité en cause. »

La séance est levée à 13 h 5.

2551^e SÉANCE

Mercredi 29 juillet 1998, à 10 h 10

Président : M. João BAENA SOARES

Présents : M. Addo, M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Bennouna, M. Brownlie, M. Candioti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Ferrari Bravo, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Illueca, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk,

M. Melescanu, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Simma, M. Yamada.

Les réserves aux traités (suite) [A/CN.4/483, sect. B, A/CN.4/491 et Add.1 à 6¹, A/CN.4/L.563 et Corr.1 et 2]

[Point 4 de l'ordre du jour]

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

GUIDE DE LA PRATIQUE (suite)

PROJET DE DIRECTIVE 1.1.7 (fin)

1. M. ROSENSTOCK fait remarquer que le type de déclarations dont il est question dans le projet de directive 1.1.7 peut se faire à n'importe quel moment, même après qu'un État a exprimé son consentement à être lié par le traité en cause. Il importe de le préciser, sinon les déclarations en question ne seraient pas considérées comme des réserves, en vertu de la règle qui veut qu'une réserve doit être formulée au moment du consentement. On pourrait donc modifier le texte du projet 1.1.7 pour qu'il se lise comme suit : « Une réserve par laquelle un État vise à exclure l'application d'un traité entre lui-même et un ou plusieurs États qu'il ne reconnaît pas peut être formulée à n'importe quel moment. »

2. M. ILLUECA rappelle que les membres de la Commission se sont demandé (2550^e séance) s'il était vraiment nécessaire de conserver le projet de directive 1.1.7. La non-reconnaissance est en effet un problème éminemment politique, qui revêt certes une importance particulière en Amérique latine et dans les Caraïbes, tout comme au Moyen-Orient, mais dont on peut se demander s'il a sa place dans le Guide de la pratique.

3. M. LUKASHUK déclare qu'on est en présence d'un problème très sérieux qu'il faut absolument résoudre. Il a écouté attentivement tous les intervenants et souhaiterait proposer un compromis. Certains ont affirmé que les déclarations visées dans le projet 1.1.7 ne constituaient pas des réserves. C'est exact, mais il s'agit néanmoins de déclarations particulières qui ont des effets juridiques importants puisqu'elles peuvent exclure toute relation conventionnelle entre plusieurs parties à un traité. Elles ont donc un impact sur les effets juridiques du traité en cause, contrairement aux déclarations interprétatives. On pourrait établir une distinction entre les déclarations de reconnaissance et les déclarations de non-reconnaissance. En effet, on ne peut passer sous silence le fait qu'un État peut déclarer que la participation conjointe ne signifie pas qu'il y ait reconnaissance mais que la non-reconnaissance ne fait pas obstacle à l'application du traité entre lui-même et l'autre État. Ces situations sont trop fréquentes pour qu'on s'abstienne de les commenter.

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1998*, vol. II (1^{re} partie).