

Document:-
A/CN.4/SR.2552

Compte rendu analytique de la 2552e 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>)*

résulte d'une promesse que le Rapporteur spécial avait faite à l'issue d'un débat lors de la première partie de la session en cours, en réponse notamment à des points soulevés par MM. Economides et Hafner. Définir, en effet, n'est pas réglementer, et toutes les définitions qui figurent dans la première partie du Guide de la pratique sont sans préjudice de leur régime juridique et, en particulier, de leur licéité. Une réserve peut être licite ou illicite, elle demeure une réserve si elle répond à la définition retenue, et une déclaration interprétative peut être licite ou illicite, elle demeure de même une déclaration interprétative. On peut même dire que c'est parce que la déclaration unilatérale en question est soit une réserve, soit une déclaration interprétative que l'on peut déterminer si elle est, ou non, licite. C'est compte tenu de ces observations qu'a été élaboré et présenté le projet de directive 1.4.

La séance est levée à 13 h 5.

2552^e SÉANCE

Jeudi 30 juillet 1998, à 10 h 15

Président : M. João BAENA SOARES

Puis : M. Igor Ivanovich LUKASHUK

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. Herdocia Sacasa, M. Illueca, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, 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 (*fin*)

GUIDE DE LA PRATIQUE (*fin*)

PROJET DE DIRECTIVE 1.4

1. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit qu'il a suffisamment expliqué (2551^e séance) l'objet et les intentions du projet de directive 1.4 relatif à la portée des définitions. Ce projet, qu'il qualifie de « clause de sauvegarde », est en fait une mise en garde générale ayant pour objet de

bien préciser que le Guide de la pratique reste au niveau de la définition des concepts et qu'il ne cherche pas à aller au-delà.

2. Le texte à l'examen pose le principe de l'antériorité de la qualification de la déclaration unilatérale par rapport au jugement de licéité ou d'illicéité de son contenu et à la mise en œuvre éventuelle du régime qui lui est applicable. Appliqué aux réserves, ce principe permet d'ailleurs de conclure qu'il peut y avoir des réserves illicites.

3. Le Rapporteur spécial propose de renvoyer le projet de directive 1.4 au Comité de rédaction.

4. M. LUKASHUK regrette que le Guide de la pratique ne fasse pas valoir qu'une déclaration interprétative ne peut en aucun cas faire obstacle à la mise en œuvre d'un traité, ni sur le plan interne, ni sur le plan international. Il lui semble aussi que la déclaration interprétative conjointe, même si elle n'a encore été attribuée à aucun régime, impose au moins entre les parties le principe de la bonne foi, c'est-à-dire l'obligation, pour l'État déclarant, de s'en tenir à l'interprétation qu'il a donnée.

5. Pour ce qui est de la déclaration interprétative en général, M. Lukashuk se demande quel sort réserver à cette figure juridique du droit international. Ce type de déclaration joue en fait un rôle extrêmement important car un traité consacre des relations interétatiques vivantes qui évoluent selon la volonté des États. En fait, un traité ne cesse d'être interprété, comme le montre bien le Rapporteur spécial dans son troisième rapport sur les réserves aux traités (A/CN.4/491 et Add.1 à 6). Les Conventions de Vienne disposent qu'à l'occasion de l'interprétation d'un traité, on doit tenir compte des ententes convenues entre les parties quant au sens à donner aux dispositions du traité, et de la pratique des États dans la mise en œuvre de celui-ci, y compris de leurs déclarations interprétatives. Évidemment, le régime et le statut juridiques de celles-ci ne sont pas définis, mais il serait impensable de consacrer un travail approfondi au régime des réserves en passant entièrement sous silence celui des déclarations interprétatives.

6. M. BENNOUNA dit que le Rapporteur spécial a eu raison de faire de la qualification de réserve ou de déclaration interprétative une condition préalable à l'examen de licéité.

7. La Commission est partie d'un projet de Guide de la pratique des réserves et elle se retrouve maintenant devant le cas des déclarations interprétatives qui, tout en étant différentes des réserves, empiètent sur le domaine de celles-ci. On voit que les deux phénomènes sont distincts mais qu'ils se chevauchent néanmoins. Si la Commission, dépassant le sujet des réserves, s'engageait dans celui des déclarations interprétatives, elle pénétrerait alors dans un univers très vaste, comme le montre le troisième rapport. Or, de l'avis de M. Bennouna, il vaudrait mieux éviter ce glissement. Peut-être faudrait-il changer le titre du Guide de la pratique et parler de la « Pratique des réserves et des déclarations interprétatives ».

8. M. Bennouna constate que, dans le projet de directive 1.4, la notion de « licéité » vise aussi bien les réserves que les déclarations interprétatives, ce qui lui paraît malencontreux. Si l'on peut certainement parler de la licéité

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

d'une réserve, quel terme employer pour qualifier une déclaration interprétative ? Le Comité de rédaction saura, sans aucun doute, trouver une solution à ce problème.

9. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA dit que le Rapporteur spécial a eu raison de considérer que le silence du droit international sur le sujet des déclarations interprétatives était un motif supplémentaire, pour la Commission, de s'intéresser à celles-ci. Réserves et déclarations interprétatives procèdent des actes unilatéraux des États et elles ont le même objet; elles sont donc très proches. Les réserves sont cependant régies par le droit positif alors que les déclarations interprétatives ne sont régies que par la pratique, que l'on peut considérer comme institutionnalisée, même si elle ne prend pas toujours une forme écrite.

10. Le Rapporteur spécial propose ce qu'il appelle une « clause de sauvegarde », qui pose en principe que la qualification de déclaration interprétative conditionne la licéité de la déclaration dont il s'agit. On peut s'interroger sur la place que le Rapporteur spécial a faite à cette notion de licéité, qui n'est qu'un aspect du problème des déclarations unilatérales. Il aurait pu évoquer aussi le régime qui leur est applicable. Aussi M. Pambou-Tchivounda propose-t-il de modifier la partie centrale du projet de directive et, au lieu de dire « est sans préjudice de sa licéité au regard des règles », de préciser « n'affecte pas la licéité ni le régime ».

11. En conclusion, M. Pambou-Tchivounda se demande si la dualité entre réserves et déclarations interprétatives ainsi que le problème que soulève la localisation du projet de directive à l'examen dans le corps du Guide de la pratique ne sont pas deux bonnes raisons qui pourraient inciter la Commission à s'assigner un nouveau sujet d'étude, à savoir celui des déclarations interprétatives des traités.

12. M. ECONOMIDES n'a rien à reprocher au projet de directive 1.4, qui soulève pourtant la difficulté qu'ont déjà signalée MM. Bennouna et Pambou-Tchivounda, à savoir celle de la licéité des déclarations interprétatives au regard des règles du droit international. Si l'on peut dire qu'une réserve est illicite, il n'en va pas de même pour les déclarations interprétatives, dont les « règles » n'ont jamais été codifiées. Dans l'usage, on dit plutôt qu'une déclaration est « opérante » ou « inopérante » — plutôt que « licite » ou « illicite » — c'est-à-dire qu'elle produit, ou non, des effets juridiques. Cette difficulté terminologique n'est pas une raison de supprimer le projet de directive 1.4, dite « clause de sauvegarde », mais on pourrait la rédiger en termes plus simples, par exemple : « La mise en œuvre d'une réserve ou d'une déclaration interprétative, telle qu'elle est définie dans la partie [...] du Guide de la pratique, dépend de la licéité de la réserve ou du caractère opératoire de la déclaration au regard du droit international applicable aux réserves et aux déclarations interprétatives ».

13. M. Economides est d'accord pour que le projet de directive 1.4 soit renvoyé au Comité de rédaction.

14. MM. SIMMA et HAFNER souhaitent également que le projet de directive 1.4 soit renvoyé au Comité de rédaction.

15. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que, s'il est exact que le régime des déclarations interprétatives n'a

jamais été codifié, cela ne signifie pas qu'il n'y ait aucune règle qui leur soit applicable. Contrairement, donc, à ce que semblent penser MM. Economides et Bennouna, on peut considérer qu'une déclaration interprétative peut être illicite. La notion existe en tout cas pour la catégorie des déclarations interprétatives conditionnelles, qui ressemblent beaucoup, il est vrai, aux réserves, et qui peuvent être considérées comme illicites.

16. Faut-il vraiment s'engager dans le domaine des déclarations interprétatives ? Pour sa part, le Rapporteur spécial pensait pouvoir éviter cette figure juridique difficile mais il apparaît, au fil des débats, qu'il faudra y repenser à chaque point d'articulation de la réflexion sur les réserves.

17. M. BENNOUNA soulève un problème de méthode qu'il lui semble nécessaire de clarifier. Comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial, les déclarations interprétatives conditionnelles sont très proches des réserves, au point qu'il est parfois difficile de les en distinguer. La différence essentielle est que la déclaration interprétative se situe déjà dans l'univers du traité, dont le déclarant lit le texte d'une certaine façon.

18. Le Rapporteur spécial a raison de dire qu'il faudra évoquer le cas des déclarations interprétatives au fur et à mesure que l'on examinera les réserves, mais que ces déclarations sont déjà définies en droit international.

19. M. ROSENSTOCK estime qu'il n'est pas nécessaire de régler ces questions pour renvoyer le projet de directive 1.4 au Comité de rédaction. Pour apaiser les préoccupations des membres qui s'inquiètent de parler de la « licéité » d'une déclaration interprétative, peut-être pourrait-on ajouter « ou de ses effets » après « de sa licéité ».

20. M. KATEKA, constatant que la Commission s'engage dans un débat détaillé sur les déclarations interprétatives, dont le Rapporteur spécial a consacré la section C du chapitre premier de son troisième rapport, dit qu'il souhaiterait avoir la possibilité de présenter des remarques d'ordre général sur l'ensemble de cette section.

21. M. GOCO s'étonne que l'on soit déjà passé au projet de directive 1.4 alors qu'il reste tant de points importants à éclaircir. Pour sa part, il a par exemple des questions à poser au sujet du projet de directive 1.2.3 (Formulation d'une déclaration interprétative lorsqu'une réserve est interdite).

22. M. SIMMA (Président du Comité de rédaction) se dit sensible aux préoccupations de M. Kateka et pense qu'il serait en effet utile de faire le point sur la marche à suivre. Le Comité de rédaction apportera bientôt la touche finale aux projets de directives sur les réserves et présentera les résultats de ses travaux à la Commission. Néanmoins, le projet de directive 1.4 ayant suscité de nombreuses interrogations tant à la Commission qu'au Comité de rédaction, peut-être serait-il opportun de régler immédiatement son sort puis de le renvoyer au Comité de rédaction en même temps que les projets de directives sur les réserves. Il est, bien entendu, hors de question, à ce stade, de renvoyer les directives sur les déclarations interprétatives au Comité de rédaction.

23. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que les membres de la Commission souhaitent renvoyer le projet de directive 1.4 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

PROJETS DE DIRECTIVES 1.2 À 1.3.1

24. M. KATEKA dit que le sujet des réserves aux traités est déjà extrêmement complexe et que les problèmes soulevés par les déclarations interprétatives le compliquent encore. Le Rapporteur spécial a fait remarquer, au paragraphe 254 de son troisième rapport, que force est de constater que le plus grand désordre terminologique règne en la matière. Il est donc effectivement important d'établir une distinction entre les réserves et les déclarations interprétatives.

25. Aux paragraphes 320 et 321 de son troisième rapport, le Rapporteur spécial évoque le problème particulier des déclarations interprétatives conditionnelles, en soulignant l'importance de la différence entre application et interprétation. M. Kateka est d'avis que les déclarations interprétatives conditionnelles constituent de véritables réserves et doivent être traitées comme telles. Il est vrai que le régime de Vienne est silencieux au sujet des déclarations interprétatives, mais peut-être pourrait-on leur appliquer une formule analogue à celle utilisée pour les réserves, à savoir que, lorsqu'un traité ne donne aucune indication au sujet des réserves, les États sont autorisés à en formuler, à moins qu'elles ne soient incompatibles avec l'objet et le but du traité. Il y aurait intérêt à intégrer ce principe dans le Guide de la pratique. Il en va de même pour le fait qu'une réserve doit être formulée par écrit : ce principe devrait lui aussi être appliqué aux déclarations interprétatives et intégré au Guide.

26. On sait que les États, sous couvert de déclarations interprétatives, cherchent parfois à formuler de véritables réserves. Le projet de directive 1.2.2 (par. 291) met les choses au point, en soulignant que ce n'est pas le libellé ou la désignation d'une déclaration unilatérale qui détermine sa nature juridique mais l'effet juridique qu'elle vise à produire. Le Rapporteur spécial conclut son analyse sur une note quelque peu pessimiste, disant que quel que soit le soin mis à définir les réserves et à les distinguer des déclarations interprétatives, une part inévitable d'incertitude subsiste. Il faut espérer qu'il continuera à apporter sa précieuse contribution aux efforts accomplis pour éviter les situations floues.

27. M. Kateka est également préoccupé par les déclarations interprétatives qui portent sur des traités bilatéraux. Il a exprimé le souhait (2551^e séance) que le Rapporteur spécial évoque la question, en ayant dans l'idée que ce type de déclaration devait être interdit ou du moins découragé. C'est pourquoi il n'est pas satisfait par le projet de directive 1.2.8 (Effet juridique de l'acceptation de la déclaration interprétative d'un traité bilatéral par l'autre partie).

28. M. PELLET (Rapporteur spécial) annonce la parution prochaine de la partie de son troisième rapport sur la question des déclarations unilatérales portant sur un traité

bilatéral. Ses collègues voudront sans doute en prendre connaissance avant d'intervenir à ce propos.

29. M. HAFNER souhaite faire quelques remarques générales sur les déclarations interprétatives et sur la section C du chapitre premier qui en traite. Comme le souligne le Rapporteur spécial, il est parfois très difficile de faire la distinction entre les déclarations interprétatives et les réserves. Plusieurs exemples concrets l'illustrent bien. Ainsi, le Gouvernement autrichien a proposé au Parlement de formuler une déclaration interprétative portant sur le Protocole I aux Conventions de Genève du 12 août 1949, mais le Parlement a transformé cette déclaration interprétative en réserve, sans pour autant en modifier le texte².

30. D'autre part, contrairement à ce qu'ont dit certains intervenants, le régime de Vienne n'est pas entièrement silencieux au sujet des déclarations interprétatives. On peut en effet considérer que les règles générales d'interprétation de la section 3 de la Convention de Vienne de 1969 leur sont applicables.

31. En tout état de cause, s'il est vrai qu'il n'est pas nécessaire d'étudier en détail les déclarations interprétatives, il n'en demeure pas moins qu'il faudra définir clairement les critères qui permettent de les distinguer des réserves.

32. M. BROWNLIE dit qu'être vigilant à l'égard des différents types de comportement des États ne signifie pas qu'il est indispensable de codifier le domaine des déclarations interprétatives qui n'ont pas de contenu normatif. Peut-être pourrait-on se contenter de donner certaines indications dans le commentaire, en évitant de faire mention de ce cas de figure dans le Guide de la pratique.

33. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter individuellement les projets de directives relatifs aux déclarations interprétatives.

34. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que le projet de directive 1.2 qu'il a présenté (2551^e séance) lui semble nécessaire parce que la Convention de Vienne de 1969 ne donne pas de définition de la déclaration interprétative. Le projet de directive 1.2.2, sur lequel M. Kateka s'est appuyé, explique que c'est l'objectif poursuivi qui fait la différence entre réserves et déclarations interprétatives, conformément à la définition des réserves données par la Convention. M. Kateka semble d'autre part assimiler les réserves illicites aux déclarations interprétatives conditionnelles. Prenant pour exemple la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui interdit expressément les réserves mais permet les déclarations interprétatives, le Rapporteur spécial se demande si une déclaration interprétative conditionnelle faite par un État au sujet de cette convention serait licite ou non. Si, dans bien des cas, le régime des déclarations interprétatives conditionnelles peut être aligné sur celui des réserves, il ne semble pas possible d'assimiler complètement les deux notions.

35. Le Rapporteur spécial convient avec M. Hafner que les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne de 1969 donnent des indications sur le régime juridique des déclarations interprétatives, bien que l'expression n'y figure

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1289, p. 303 et 304.

pas. Toutefois, la Convention ne donne pas de définition et la Commission fait œuvre utile en en proposant une. Pour ce qui est des déclarations jointes à des traités d'adhésion, dans le domaine notamment du droit communautaire, il est difficile d'y voir des déclarations unilatérales au regard du droit international, dans la mesure où elles sont longuement négociées et sont acceptées du fait même que le traité d'adhésion est conclu. Peut-être faut-il y voir une variante de la déclaration interprétative.

36. M. BROWNLIE s'est interrogé sur la nécessité de codifier le domaine des déclarations interprétatives qui n'ont pas de contenu normatif. Le Rapporteur spécial considère qu'il n'est pas nécessaire que ces déclarations aient un contenu normatif pour que la Commission s'efforce d'en donner une définition. Les dispositions d'un traité qui définissent un terme n'ont pas non plus de caractère proprement normatif, mais conditionnent l'application du dispositif qui les suit. Sans s'engager dans la codification des déclarations interprétatives, la Commission doit donc au moins en proposer une définition et répondre à la question de savoir si le régime juridique des réserves est, ou non, transposable à ces déclarations.

37. Selon M. SIMMA, M. Brownlie a appelé l'attention de la Commission sur un problème réel : en essayant de pousser trop loin la codification des déclarations interprétatives, la Commission risque de perdre de vue l'objet des directives qu'elle élabore, qui est de permettre de distinguer les réserves des déclarations interprétatives. Toutes les propositions du Rapporteur spécial répondent à ce critère, à l'exception du projet de directive 1.2.1. (Formulation conjointe de déclarations interprétatives).

38. En ce qui concerne la relation entre les déclarations interprétatives et les dispositions de la Convention de Vienne de 1969 relatives à l'interprétation des traités, M. Simma fait observer qu'on peut la considérer sous deux points de vue différents. L'article 31 dispose, en son alinéa *b* du paragraphe 2, qu'un traité peut être interprété notamment à l'aide de « tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité ». Mais une autre provision (art. 31, par. 3, al. *b*) dit que « toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité » peut servir à définir les déclarations interprétatives formulées ultérieurement. Le Rapporteur spécial renvoie à cet article lorsqu'il propose, dans son projet de directive 1.3.1, de faire application de la règle générale d'interprétation des traités codifiée à l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969. La Commission devra cependant prendre garde au fait que les règles générales énoncées dans la Convention ont pour objet d'éclaircir le sens d'un accord de volonté entre deux ou trois parties, lorsqu'il s'agit, dans le cas des déclarations interprétatives visées dans le projet de directives, de déclarations unilatérales. Elle devra donc se demander s'il est possible d'appliquer des règles conçues pour régir l'expression du consentement au niveau bilatéral ou multilatéral à une déclaration interprétative unilatérale.

M. LUKASHUK prend la présidence.

39. M. ILLUECA note que la définition donnée dans le projet de directive 1.2 s'applique aussi bien aux traités

bilatéraux qu'aux traités multilatéraux, en relevant que le Rapporteur spécial préférerait qu'on s'intéresse d'abord aux traités multilatéraux. Il existe pourtant des traités bilatéraux qui évoluent pour devenir des traités multilatéraux ou qui ont des effets sur des États tiers.

40. Les critères proposés par le Rapporteur spécial pour distinguer les réserves des déclarations interprétatives sont différents pour les déclarations interprétatives conditionnelles. Outre le problème de terminologie, la définition a une fonction unique dans la détermination de la licéité d'une déclaration unilatérale. Le Rapporteur spécial a raison de dire qu'il faut déterminer si on est en présence d'une déclaration interprétative avant de pouvoir s'interroger sur sa licéité.

41. Appelant l'attention sur l'article 46 de la Convention de Vienne de 1969, consacré aux dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités, M. Illueca évoque un épisode relatif au Traité du canal de Panama³. Un groupe de sénateurs des États-Unis d'Amérique avaient émis une objection parce que les réserves, amendements et conditions ajoutés au Traité n'avaient pas été soumis à référendum au Panama, au contraire de ce que prévoyait la Constitution du pays, le Traité lui-même ayant été approuvé par un référendum organisé sous l'égide de l'ONU. Le Panama a fait valoir que les réserves, amendements et conditions en question avaient été acceptés par le Gouvernement panaméen au moment de la ratification du Traité et n'avaient pas à être soumis à un nouveau référendum. Il considérait en outre que ces réserves, amendements et conditions relevaient de l'interprétation du Traité. Le Gouvernement américain a jugé que la position du Panama était juridiquement bien fondée et qu'elle n'était pas en infraction avec le droit interne de ce pays au sens de l'article 46 de la Convention de Vienne de 1969.

42. Citant encore le cas du Traité du canal de Panama, M. Illueca y voit un bon exemple de traité bilatéral ayant des effets multilatéraux. Ces effets multilatéraux découlent en l'occurrence du régime de neutralité permanente du canal. Les droits et intérêts des États tiers ont été pris en considération dans un régime qui fait partie du droit international général mais qui est également régi par un traité bilatéral et un protocole concernant la neutralité permanente du canal, auxquels ont adhéré plusieurs États.

43. En conclusion, M. Illueca souligne que le travail du Rapporteur spécial est très intéressant dans la mesure où il a envisagé la situation des États tiers et le problème de compatibilité avec le droit international général.

44. M. ADDO, se référant à l'intervention de M. Kateka et à la réponse du Rapporteur spécial au sujet des déclarations interprétatives conditionnelles, souhaite avoir des éclaircissements sur un point particulier. Dans l'hypothèse où un État fait, au moment où il ratifie un traité, une déclaration interprétative par laquelle il indique qu'il ne deviendra partie au traité que si son interprétation est acceptée par les autres parties, et dans l'hypothèse encore où un autre État rejette cette interprétation, ce rejet peut-il faire obstacle à l'entrée en vigueur du traité entre l'État

³ Signé à Washington le 7 septembre 1977 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1280, p. 52 et suiv.).

qui a fait la déclaration interprétative et celui qui a fait l'objection ?

45. M. AL-BAHARNA, considérant parfaitement correcte la définition qui fait l'objet du projet de directive 1.2, propose d'élaborer, sur cette base, une disposition disant expressément que les États ont le droit de faire des déclarations interprétatives, pour autant que celles-ci répondent à deux critères. Le premier, énoncé au paragraphe 231 du troisième rapport du Rapporteur spécial, est que ces déclarations ne doivent viser ni à modifier ni à exclure l'effet juridique de certaines dispositions du traité, et le second, tiré de l'alinéa *c* de l'article 19 de la Convention de Vienne de 1969, et adapté aux déclarations interprétatives, est que celles-ci ne doivent être incompatibles ni avec l'objet ni avec le but du traité. Enfin, étant donné que les déclarations interprétatives ainsi définies ne peuvent pas être des réserves, le projet de directive les concernant figurerait dans la partie finale du Guide de la pratique.

46. M. HERDOCIA SACASA estime que la définition proposée dans le projet de directive 1.2 répond bien à la nécessité de dissiper les malentendus, volontaires ou non, qui entourent la notion de déclaration interprétative et ce qui la distingue de celle de réserve. Pour les réserves, les outils d'analyse sont fournis par les articles 1 et 19 à 23 de la Convention de Vienne de 1969; pour les déclarations interprétatives, il faut élaborer d'autres critères de jugement. Dans la définition proposée, d'une part, ces déclarations doivent viser à préciser le sens ou la portée du traité et, d'autre part, c'est l'intention et le contenu de la déclaration, et non son appellation ou sa forme, qui sont déterminants. Toutefois, il convient peut-être d'introduire aussi dans cette définition un élément limitatif, qui est d'ailleurs énoncé par le Rapporteur spécial au paragraphe 231 de son troisième rapport, à savoir que les déclarations interprétatives ne visent ni à modifier, ni à exclure, l'effet juridique de certaines dispositions du traité.

47. M. ECONOMIDES fait quatre observations sur la définition des déclarations interprétatives. En premier lieu, un mot clef est absent de cette définition, le verbe « interpréter ». En deuxième lieu, alors que la réserve modifie ou exclut l'effet juridique de certaines dispositions seulement du traité, la définition proposée fait que la déclaration interprétative peut avoir pour objet de préciser ou clarifier l'ensemble du traité. Il n'est pas certain que cette distinction corresponde bien à la pratique. En troisième lieu, l'expression « que le déclarant attribue au traité » introduit un élément de subjectivité qui risque d'affaiblir les règles relatives à l'interprétation des traités. Enfin, il faut introduire une limite au pouvoir d'interprétation, en indiquant que l'interprétation doit être en accord avec la lettre et l'esprit de la disposition visée, encore que ce dernier aspect relève peut-être davantage du régime juridique que de la définition des déclarations interprétatives. M. Economides propose donc de modifier comme suit la fin du projet de directive 1.2 : « vise à interpréter certaines dispositions du traité en clarifiant ou en précisant leur sens ou leur portée ».

48. M. BENNOUNA s'interroge également sur le bien-fondé de l'emploi de l'expression « que le déclarant attribue au traité ». Le Comité de rédaction devra peut-être reformuler la définition compte tenu de l'objectif premier de tout travail d'interprétation, qui est de donner le sens

exact de ce que l'on interprète. Par ailleurs, l'interprétation procède aussi du souci de favoriser la compatibilité entre le droit international et le droit interne. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer évoquée par le Rapporteur spécial contient de nombreuses dispositions nécessitant la révision des législations nationales, et elle prévoit donc la possibilité de formuler des déclarations interprétatives portant aussi sur sa mise en œuvre. Peut-être faudra-t-il prévoir pareillement dans le projet de directive 1.2 que les déclarations interprétatives visent à préciser ou à clarifier non seulement le sens ou la portée du traité mais également les conditions de sa mise en œuvre.

49. M. GALICKI estime que la définition proposée dans le projet de directive 1.2 met bien en relief tant les principales différences entre les réserves et les déclarations interprétatives que le but de ces dernières. Toutefois, comme le texte proposé constitue une sorte de disposition liminaire dont découlent plusieurs autres, il serait bon d'y inclure aussi un énoncé négatif, indiquant ce que les déclarations interprétatives ne sont pas.

50. M. AL-BAHARNA fait remarquer que le verbe « interpréter » se prête lui-même à de multiples interprétations si bien que son emploi risque de priver la définition d'une partie de sa valeur opératoire. Les observations relatives au verbe « attribuer » sont en revanche plus pertinentes. Il serait en effet plus judicieux de dire que la déclaration interprétative vise à préciser ou à clarifier la position de l'État déclarant à l'égard du traité dans son ensemble ou de certaines de ses dispositions.

51. M. PELLET (Rapporteur spécial), répondant aux diverses observations faites au cours de la séance, indique tout d'abord que le fait que de très nombreux éléments du régime des réserves s'appliquent aux déclarations interprétatives conditionnelles ne lui semble pas suffisant pour dire que celles-ci sont des réserves. Quant à l'hypothèse de la déclaration interprétative conditionnelle qui contient une interprétation inexacte, elle pose le problème juridico-philosophique de savoir si une interprétation peut être inexacte. Plusieurs intervenants ont souhaité que la définition contienne aussi un élément de définition par la négative. Le Rapporteur spécial a préféré établir dans la définition qu'il propose une symétrie avec celle proposée dans le projet de directive 1.1, la démarche inverse étant adoptée dans les projets de directives 1.3.0, 1.3.0 *bis* et 1.3.0 *ter*. Il n'est toutefois pas opposé à ce qu'il soit indiqué dans la définition que la déclaration interprétative ne vise pas à modifier ou à exclure l'effet juridique du traité ou de certaines de ses dispositions.

52. Il faut, en tout état de cause, éviter les simplifications qui compliquent les choses : la définition des déclarations interprétatives n'est pas le lieu où tirer le bilan du régime juridique qui leur est applicable, et envisager de transposer aux déclarations interprétatives les dispositions de l'article 19 de la Convention de Vienne de 1969 relatif à la formulation des réserves semble bien prématuré.

53. Les préventions à l'égard du verbe « attribuer » et les considérations relatives aux limites à imposer au pouvoir d'interprétation renvoient également à la question du régime juridique des déclarations interprétatives. L'observation selon laquelle la déclaration interprétative vise à

préciser ou à clarifier non pas le sens ou la portée du traité mais la position de l'État déclarant à l'égard de celui-ci est par contre pertinente au stade de la définition. Introduire le verbe « interpréter » dans la définition rendrait celle-ci quelque peu tautologique.

54. D'autre part, prévoir que la déclaration interprétative peut porter sur l'ensemble du traité correspond bien à la pratique, et il ne serait pas judicieux de se priver de la solution des déclarations interprétatives transversales en reprenant la limitation introduite, à tort, par la Convention de Vienne de 1969.

55. Enfin, faire dire à la définition que la déclaration interprétative vise aussi à préciser ou à clarifier les conditions de mise en œuvre du traité reviendrait à introduire dans cette définition la problématique des rapports entre droit international et droit interne, problématique qui renvoie plutôt au projet de directive 1.2.6.

56. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que les membres de la Commission souhaitent renvoyer le projet de directive 1.2 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 5.

2553^e SÉANCE

Vendredi 31 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. 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. Sreenivasa Rao, M. Rosenstock, M. Yamada.

Responsabilité des États¹ (suite*) [A/CN.4/483, sect. C, A/CN.4/488 et Add.1 à 3², A/CN.4/490 et Add.1 à 7³, A/CN.4/L.565, A/CN.4/L.569]

[Point 2 de l'ordre du jour]

* Reprise des débats de la 2547^e séance.

¹ Pour le texte du projet d'articles adopté à titre provisoire par la Commission en première lecture, voir *Annuaire... 1996*, vol. II (2^e partie), p. 62, doc. A/51/10, chap. III, sect. D.

² Reproduit dans *Annuaire... 1998*, vol. II (1^{re} partie).

³ Ibid.

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial), présentant la section C du chapitre II de son premier rapport sur la responsabilité des États (A/CN.4/490 et Add.1 à 7), consacrée au chapitre II de la première partie du projet d'articles (Le « fait de l'État » selon le droit international), souligne que les articles 5 à 15, auxquels le chapitre II est consacré, répondent à la première des deux conditions posées par l'article 3 (Éléments du fait internationalement illicite de l'État) pour qu'il y ait responsabilité de l'État, à savoir que le comportement visé doit être attribuable à l'État, l'autre condition étant que ce comportement doit constituer une violation d'une obligation internationale de l'État. Depuis leur adoption en première lecture, dans les années 70, la jurisprudence en la matière s'est considérablement étoffée, sous l'impulsion tant de la CIJ que de divers autres tribunaux — arbitraux ou des droits de l'homme. Certains de ces articles sont cités dans cette jurisprudence et doivent donc être maniés avec circonspection mais, pour d'autres, la marge de manœuvre est plus grande. Quant aux observations des gouvernements sur ce chapitre, elles émanent certes d'un nombre limité d'États mais n'en sont pas moins substantielles. Dans l'ensemble, la préoccupation générale des gouvernements est de veiller à ce que l'attribution puisse se faire sur une base suffisamment large, afin que l'État ne puisse pas se dégager de sa responsabilité par le biais de définitions formelles de ses organes ou agents et aussi afin que l'évolution récente vers la privatisation du secteur public n'entraîne pas un rétrécissement du champ des règles d'attribution. La Commission se doit de tenir compte de ces observations dans la suite de ses travaux sur le sujet. Ceci dit, aucun gouvernement ne propose de modifier la structure de base de ces articles à formulation positive sur l'attribution, aussi les quelques modifications proposées par le Rapporteur spécial ont-elles essentiellement une fonction de clarification. Dans cette structure de base, on peut discerner deux groupes distincts d'articles, les articles 5 à 8 et 10, qui portent sur l'attribution en général, et les articles 9 et 11 à 15, qui portent sur des cas de figure spécifiques et auxquels le Rapporteur spécial rajoute un projet d'article 15 *bis* sur un cas de figure qui n'était pas envisagé dans le projet.

ARTICLES 5 À 8 ET 10

2. Les articles « généraux » sur l'attribution soulèvent deux problèmes de terminologie. Le premier tient au fait que la Commission a préféré le terme « attribution » à celui d'« imputation »⁴ employé au départ par le précédent Rapporteur spécial, Roberto Ago⁵. Or, la CIJ a continué dans des affaires ultérieures d'employer « imputation ». Le choix de la Commission n'en demeure pas moins juste, en ce sens que le terme « imputation » introduit un élément de fiction là où il n'y en a pas. Par ailleurs, l'intitulé du chapitre II du projet met entre guillemets « fait de l'État », par souci d'éviter la confusion avec des formulations proches que l'on retrouve dans divers systèmes juridiques internes. Le Rapporteur spécial propose de supprimer les guillemets ainsi que les risques de

⁴ Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 225, doc. A/CN.4/246 et Add.1 à 3, par. 50.

⁵ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 199 et suiv., doc. A/CN.4/233.