

Document:-  
**A/CN.4/SR.2584**

**Compte rendu analytique de la 2584e séance**

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1999, vol. I**

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

65. M. Pellet n'a pas d'opinion arrêtée concernant le titre, dont on pourrait se passer si la Commission le souhaite. Des titres n'ont été donnés aux projets d'articles que dans l'annexe du troisième rapport. Il est aussi totalement ouvert sur la question de savoir s'il faut refléter le titre dans le corps de la directive. En revanche, il rechigne à l'idée de dire qu'une déclaration de politique (générale) doit être considérée *ipso facto* comme dénuée d'effets juridiques. Il partage sur ce point l'avis de M. Goco, à savoir que les États ne font pas de déclarations inoffensives, mais ont toujours un motif en tête. Lorsqu'un État fait une déclaration publique, cela risque d'avoir un effet juridique. Même si ces déclarations n'ont pas d'effet sur l'application du traité, elles peuvent avoir d'autres conséquences, telles que l'estoppel. Il n'est pas hostile à ce que l'on inclue l'idée de « déclaration de politique générale » dans le contenu même de la directive – peut-être sous la forme proposée par M. Pambou-Tchivounda – en disant qu'il s'agit d'exprimer la position politique de l'État à l'égard du traité ou du domaine qu'il couvre.

66. Une majorité des membres de la Commission semble être favorable à la suppression du membre de phrase entre crochets à la fin du projet de directive. M. Pellet se range à leur avis et suggère que l'idée contenue dans ce membre de phrase soit reflétée dans le commentaire.

67. En réponse à M. Dugard, il signale que le paragraphe 374 du troisième rapport concerne le projet de directive 1.2.6. Les déclarations visées dans le projet de directive 1.2.5 ont généralement un objectif international (et non pas un objectif interne), tandis que l'inverse est souvent vrai des déclarations visées dans le projet de directive 1.2.6.

68. Il lui semble que M. Economides a fait une erreur syntaxique dans son interprétation du projet de directive 1.2.5. Le projet ne dit pas « ses vues sur le sujet du traité » mais « ses vues au sujet du traité », ce qui signifie ses vues à propos de ce traité ou à l'occasion de sa signature. Les États peuvent utiliser le traité comme un prétexte pour faire une déclaration. Ainsi, par exemple, le Saint-Siège a saisi l'occasion de son adhésion à la Convention relative aux droits de l'enfant pour exprimer ses préoccupations concernant le bien-être des enfants et des familles. Cette déclaration a un rapport avec le domaine couvert par le traité mais pas avec son contenu.

69. Enfin, il souscrit aux observations de M. Lukashuk et demande à la Commission de renvoyer le projet de directive au Comité de rédaction.

70. M. ROSENSTOCK dit que l'élimination du superflu est un des axes fondamentaux du travail de la Commission. De même que l'accumulation est souvent source de confusion, la suppression de ce qui est inutile peut aider à clarifier les choses.

71. 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 1.2.5 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 13 h 5.*

## 2584<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 9 juin 1999, à 10 heures*

*Président : M. Zdzislaw GALICKI*

*Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candiotti, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Gaja, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Kabatsi, M. Kamto, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rosenstock, M. Tomka, M. Yamada.*

**Les réserves aux traités<sup>1</sup> (suite) [A/CN.4/491 et Add.1 à 6<sup>2</sup>, A/CN.4/496, sect. F, A/CN.4/499 et A/CN.4/478/Rev.1<sup>3</sup>, A/CN.4/L.575]**

[Point 5 de l'ordre du jour]

TROISIÈME ET QUATRIÈME RAPPORTS  
DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

DIRECTIVE 1.2.5 (*fin*)

1. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à sa précédente séance la Commission a décidé de renvoyer le projet de directive 1.2.5 (Déclarations de politique générale) au Comité de rédaction. Il donne néanmoins la parole à M. Hafner, qui n'avait pu s'exprimer à ce moment-là, faute de temps.

2. M. HAFNER dit que pour lui ni le texte originel<sup>4</sup> ni la nouvelle version du projet de directive 1.2.5<sup>5</sup> ne sont clairs. En effet, il se demande si cette disposition se réfère seulement à certaines déclarations, par exemple aux déclarations de nature politique, ou bien à toutes les déclarations qui ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives. S'il s'agit du deuxième cas, la disposition est tautologique et n'a pas lieu d'être. Si, néanmoins, la disposition ne vise que certaines déclarations, il reste à clarifier ce qu'il en est des autres déclarations et par quels critères on peut les distinguer les unes des autres, en sachant que le caractère politique d'une déclaration est un critère très subjectif. Il faudrait aussi expliquer si les déclarations qui ne relèvent pas de la définition donnée dans le projet de directive 1.2.5 doivent de ce fait être considérées comme des déclarations interprétatives ou des réserves. Faute de précisions et d'éclaircissements, le pro-

<sup>1</sup> Pour le texte des projets de directives adoptés provisoirement par la Commission en première lecture à sa cinquantième session, voir *Annuaire... 1998*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), chap. IX, sect. C, p. 103.

<sup>2</sup> Voir *Annuaire... 1998*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1999*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>4</sup> Voir 2583<sup>e</sup> séance, note 7.

<sup>5</sup> *Ibid.*, note 8.

jet de directive tel qu'il est présenté ne peut qu'être source de confusion.

3. Par exemple, on peut imaginer qu'un professeur d'université, que l'on peut considérer comme un organe de l'État, explique dans son cours le Traité de Westphalie. Ses déclarations relèveraient-elles du projet de directive 1.2.5 ? Dans un autre contexte, les déclarations qu'à une occasion ou une autre les fonctionnaires autrichiens font à propos du Traité d'État portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique sont sans doute visées par le projet de directive 1.2.5. Mais il n'apparaît pas clairement si la nature politique de la déclaration découle de la nature ou de la fonction politique de l'organe qui la fait ou du contenu même de la déclaration. Par conséquent, le projet de directive 1.2.5, qui soulèverait plus de questions qu'il n'en résout, n'a pas sa place dans le Guide de la pratique.

4. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que le projet de directive 1.2.5 ne vise pas toutes les déclarations faites à propos d'un traité qui ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives, mais seulement certaines de ces déclarations, lesquelles sont fréquentes et correspondent à une pratique usuelle. Il s'agit des déclarations que fait un État à propos du traité, en prenant prétexte du traité, mais sans l'interpréter ni y faire une réserve; il arrive fréquemment que ces déclarations soient faites au moment de la signature du traité ou de l'expression du consentement à être lié par celui-ci. M. Pellet admet que le texte du projet de directive est peut-être mal rédigé, et aussi qu'il y a sans doute un problème de relation entre le titre et le contenu du projet de directive.

5. Cela dit, le projet de directive 1.2.5 vise à rappeler aux États qu'en faisant des déclarations de politique générale ils ne se situent pas sur le terrain du droit des traités et qu'à cet égard ni le droit concernant les réserves ni le droit relatif aux déclarations interprétatives n'est applicable. L'exemple du professeur d'université interprétant le Traité de Westphalie est mal choisi; on pourrait éventuellement admettre que sa déclaration constitue une déclaration interprétative et relève du projet de directive 1.2 (Définition des déclarations interprétatives), mais en tout cas elle ne relèverait pas du projet de directive 1.2.5. Le problème soulevé par M. Hafner est peut-être lié au projet de directive 1.2.

6. M. Pellet fait observer qu'il y a d'autres catégories de déclarations interprétatives faites à propos d'un traité qui ne sont ni des déclarations interprétatives ni des réserves. La question se pose effectivement de savoir si tous les types de déclaration qui ne sont ni des déclarations interprétatives ni des réserves sont couverts par le Guide de la pratique. Il faudrait essayer de trouver un exemple sérieux de déclaration qui ne relève d'aucune des rubriques prévues. Si l'on n'en trouve pas, il serait sans doute raisonnable d'indiquer dans le commentaire qu'il existe peut-être d'autres types de déclaration et que le Guide de la pratique ne prétend pas à l'exhaustivité. En revanche, si on trouvait un tel exemple, on pourrait retenir la proposition formulée à la précédente séance consistant à introduire une nouvelle disposition pour indiquer que l'énumération des différentes déclarations unilatérales faites à propos d'un traité ne couvre pas forcément toutes les hypothèses qui peuvent surgir. M. Pellet note néanmoins que la majori-

rité des membres de la Commission ont estimé que le projet de directive 1.2.5 était utile et que ce texte a été renvoyé au Comité de rédaction.

#### DIRECTIVE 1.2.6

7. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que le projet de directive 1.2.6 (Déclarations informatives) est dans son esprit une clause d'exclusion en ce sens que, comme le projet de directive 1.2.5, il porte sur des déclarations unilatérales qui ne correspondent ni à la définition des réserves ni à celle des déclarations interprétatives. Ces déclarations ont cependant un rapport plus étroit avec le traité que les déclarations de politique générale puisqu'elles portent sur les moyens par lesquels l'État ou l'organisation internationale qui les formule a l'intention de s'acquitter de ses obligations en vertu du traité.

8. L'exemple type de ce genre de déclaration est fourni par la « réserve Niagara »<sup>6</sup> – même si elle porte sur un traité bilatéral –, qui est analysée aux paragraphes 374 et suivants du troisième rapport (A/CN.4/491 et Add.1 à 6). Cette déclaration faite par les États-Unis d'Amérique consistait uniquement à indiquer quelles autorités internes seraient compétentes pour mettre en œuvre le Traité concernant la dérivation des eaux du Niagara, conclu par ce pays avec le Canada<sup>7</sup>. À la suite d'un contentieux interne, la cour d'appel du District of Columbia a considéré que cette « réserve » n'était pas une véritable réserve au sens du droit international non pas parce qu'elle portait sur un traité bilatéral, mais pour des raisons qui tenaient à son contenu même<sup>8</sup>. On ne peut pas non plus la qualifier de « déclaration interprétative » du traité car elle n'avait pas pour objet de préciser le sens et la portée du traité. De telles déclarations répondent à des considérations de politique intérieure ou de droit interne, mais ne sont pas destinées à produire des effets au plan international, comme les États qui les formulent le précisent parfois.

9. Bien entendu, de telles déclarations ne modifient rien les droits et les obligations de leur auteur à l'égard de ses partenaires. S'il plaît à un État d'expliquer comment il va s'acquitter de ses obligations, il est libre de le faire, et ses partenaires n'ont pas à se préoccuper de sa déclaration. En revanche, ceux-ci sont en droit d'exiger que l'État déclarant s'acquitte de ses obligations à leur égard; à moins que le traité ne prévoie expressément le contraire, ils ne sont pas en droit d'exiger qu'il le fasse en mettant en œuvre tel ou tel moyen particulier.

10. M. BROWNLIE constate tout d'abord à propos de la structure du Guide de la pratique que le Rapporteur spécial a distingué deux grandes rubriques : la définition des réserves (projet de directive 1.1) et la définition des déclarations interprétatives (projet de directive 1.2). Il suggère que, par souci de clarté, il introduise une troisième rubri-

<sup>6</sup> Voir L. Henkin, "The treaty makers and the law makers: the Niagara reservation", *Columbia Law Review* (New York), vol. 56, 1956, p. 1151 à 1182, notamment p. 1156.

<sup>7</sup> Signé à Washington le 27 février 1950 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 132, n° 1762, p. 223).

<sup>8</sup> Voir M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 14, 1970, p. 168 et 169.

que avant les projets de directives 1.2.5 et 1.2.6, qui pourrait être intitulée « Certains autres types de déclaration ».

11. Par ailleurs, M. Brownlie note que, d'après les projets de directive qui précèdent le projet de directive 1.2.6, les déclarations, y compris celles de politique générale, sont, si l'on peut dire, formulées en même temps que les réserves et les déclarations interprétatives et situées expressément dans le cadre de l'expression du consentement à être lié. Cela n'est pas le cas des déclarations informatives, pour lesquelles le lien entre le moment auquel la déclaration est faite et celui de l'expression du consentement à être lié par le traité est plus vague. La marge est étroite entre les déclarations informatives et ce que l'on appelle simplement la conduite des États, qui peut avoir pour conséquence de modifier l'effet du traité. Pour illustrer le problème susceptible de se poser, M. Brownlie se réfère aux mesures qui ont été prises par certains États en vue d'étendre la limite de 12 milles de la zone contiguë alors que la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë était en vigueur. Il s'agissait en quelque sorte de déclarations unilatérales indiquant la manière dont les États entendaient s'acquitter de leur obligation au plan interne. Le projet de directive 1.2.6 est acceptable, mais peut-être faudrait-il attirer l'attention, dans le commentaire, ou le cas échéant dans le libellé lui-même, sur la question du lien entre le moment où la déclaration informative est faite et celui où le consentement à être lié par le traité est exprimé.

12. M. HAFNER pense que le projet de directive 1.2.6 est source de confusion tout comme le projet de directive 1.2.5 et qu'il est très difficile d'établir une distinction entre ces deux dispositions. L'exemple que donne le Rapporteur spécial aux paragraphes 370 et 371 de son troisième rapport n'est pas convaincant. Pour qu'il le soit, il aurait fallu que soient citées les dispositions pertinentes de la procédure d'amendement (art. XVIII) du Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique<sup>9</sup> afin de voir si, par cette déclaration, les États-Unis avaient en fait l'intention de faire une réserve. Si la procédure d'amendement prévoit que les décisions sont prises à la majorité, la déclaration des États-Unis va certainement bien au-delà d'une simple déclaration de politique intérieure. À titre d'autre exemple de déclaration informative, on peut penser au cas assez fréquent où un État informe les autres parties à un traité que les services gouvernementaux compétents pour appliquer le traité ne sont plus les mêmes. Il serait aussi intéressant de s'intéresser à la situation qui prévaut en cas de succession d'États. Lorsque d'autres autorités nationales sont compétentes pour mettre en œuvre le traité, il est fréquent que les nouveaux États informent les autres États parties au traité du changement. Or, le type de déclaration utilisé dans ce contexte n'est prévu ni dans la Convention de Vienne de 1978 ni dans le Guide de la pratique à l'examen. Néanmoins, et en dépit de la relative fréquence de telles déclarations informatives, M. Hafner soutient que le projet de directive 1.2.6 n'est pas nécessaire. Il estime qu'il serait utile de faire une étude particulière sur les autres formes de déclaration faites en relation avec les traités et qui ne sont ni des déclarations interprétatives ni des réserves. De plus, il suggère

d'envisager ces déclarations non pas de manière négative, comme c'est le cas dans le Guide de la pratique, mais de manière positive, compte tenu des différentes catégories de déclarations qui auraient été recensées dans cette étude.

13. Par ailleurs, M. Hafner aimerait savoir pourquoi dans le Guide de la pratique, du moins dans la version anglaise, il est parfois question de *statement* et parfois de *declaration*. En outre, pourquoi le projet de directive 1.2.6 fait-il référence aux droits et obligations des autres parties contractantes ? Cela veut-il dire que certaines déclarations unilatérales peuvent avoir une incidence sur les droits et obligations des autres parties contractantes ? Si la Commission souhaite conserver le projet de directive 1.2.6, il vaudrait peut-être mieux dire expressément que les déclarations unilatérales informatives ne doivent pas avoir d'incidence sur les droits et obligations des autres parties contractantes.

14. M. KATEKA craint que l'on ne soit en train de créer des catégories de déclarations hybrides qui risquent de compliquer les choses au lieu de les éclaircir. Il pense comme d'autres membres qu'il serait peut-être plus clair de regrouper toutes les déclarations qui ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives sous une rubrique intitulée « Autres déclarations ». En tout cas, il ne voit pas en quoi une déclaration unilatérale qui n'a pas d'effet au plan international présente un intérêt pour la communauté internationale. Par conséquent, le projet de directive 1.2.6 devrait soit être supprimé, soit être intégré dans une catégorie plus large qui recouvrirait tous les autres types de déclarations.

15. M. KAMTO est, comme M. Brownlie, préoccupé par le fait qu'il n'y a pas de lien entre le moment où est faite la déclaration informative et celui où est exprimé le consentement à être lié. Même si une déclaration est à effet interne, il est bon d'indiquer à quel moment elle peut être faite; et ce n'est pas parce qu'une déclaration est à effet interne qu'elle n'intéresse aucunement les autres sujets du droit international, et notamment les autres parties au traité. Par ailleurs, M. Kamto serait partisan de regrouper les directives du même type sous une même rubrique ou tout simplement de regrouper en un seul texte le projet de directive sur les déclarations informatives et celui sur les déclarations de politique générale, compte tenu du sens large du mot *policy*. Même la façon dont l'État entend mettre en œuvre le traité dans l'ordre interne peut être considérée comme relevant de la politique générale. Il ne semble en tout cas pas utile de consacrer une disposition particulière aux déclarations informatives.

16. M. ECONOMIDES juge le projet de directive 1.2.6 très utile, parce qu'il porte sur des déclarations unilatérales courantes dans la pratique et qui ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives. Un guide de la pratique complet se doit de couvrir tous les types de déclarations unilatérales. Cela étant, le texte définit la déclaration informative comme une déclaration unilatérale par laquelle un État ou une organisation « indique la manière dont il ou elle s'acquittera de ses obligations au plan interne », en passant sous silence les droits qui vont de pair avec les obligations. À titre d'exemple, lorsque la Grèce a ratifié la Convention sur le droit de la mer, elle a adjoint à son instrument de ratification une déclaration

<sup>9</sup> Fait au Siège de l'ONU le 26 octobre 1956 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 276, n° 3988, p. 3).

indiquant la manière dont elle entendait exercer un droit conféré par la Convention<sup>10</sup>. Il faudrait donc soit compléter le texte du projet de directive en y mentionnant les droits soit reformuler le texte comme suit : « ... indique la manière dont il ou elle mettra en œuvre les dispositions du traité... ». L'on pourrait par ailleurs rendre la définition plus positive en ajoutant, après « ne constitue pas une réserve ni une déclaration interprétative », le membre de phrase « mais une déclaration informative ». Enfin, sur le plan de la structure du Guide de la pratique, la proposition de M. Brownlie tendant à prévoir trois grandes catégories de déclarations unilatérales – réserves, déclarations interprétatives et autres déclarations – est intéressante et devrait être prise en compte par le Comité de rédaction.

17. M. DUGARD se dit favorable au maintien du projet de directive 1.2.6, parce que l'objet du Guide de la pratique est de rendre compte de tous les types de déclarations unilatérales, en précisant lesquelles ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives. Il se demande toutefois si le but de l'opération n'est pas de décourager les États de faire ce troisième type de déclaration. Si tel est le cas, regrouper dans une seule catégorie les déclarations qui ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives pourrait avoir l'effet contraire et semer la confusion dans la pratique conventionnelle.

18. M. ELARABY se dit en faveur du projet de directive 1.2.6 mais constate que, comme l'a fait remarquer M. Hafner, cette disposition se différencie des autres par la mention de l'incidence sur les droits et obligations des autres parties, ce qui appelle un complément d'éclaircissements. Il se demande en outre si cette disposition ne relève pas d'une classification excessive qui n'a peut-être pas son utilité dans la pratique, d'autant que, comme d'aucuns l'ont fait remarquer, les projets de directives 1.2.5 et 1.2.6 pourraient être regroupés en une seule catégorie, celle des déclarations unilatérales qui ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives. Enfin, le titre de cette disposition n'est pas nécessairement celui qui convient le mieux, en ce sens que toutes les déclarations sont informatives. Il appartiendra au Comité de rédaction de régler toutes ces questions.

19. M. GOCO dit que le projet de directive 1.2.6 est utile parce que, même si nul ne peut empêcher un État de faire une déclaration lorsqu'il adhère à un traité, cet État saura à quelle aune sa déclaration sera jugée. Le titre de cette disposition pose toutefois un problème, en ce sens qu'il peut exister des déclarations informatives qui ne correspondent pas à la définition donnée dans le texte à l'examen.

20. M. LUKASHUK constate que la Commission ne fait que répéter le débat suscité par le projet de directive 1.2.5. Le projet de directive 1.2.6 représente un ajout nécessaire à la classification générale des déclarations unilatérales. Il devrait être renvoyé le plus rapidement possible au Comité de rédaction, lequel devra notamment tenir compte de la remarque de M. Economides relative à la mention des droits qui font pendant aux obligations dans le libellé de cette disposition.

21. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA considère que le projet de directive 1.2.6 est important et doit figurer dans le Guide de la pratique parce que, comme le projet de directive 1.2.5 le fait pour les déclarations de politique générale, il vise à réunir les éléments d'une définition par la négative de la déclaration informative. Mais cela ne va pas sans difficultés. Ainsi, le Rapporteur spécial prend le parti de ne pas régler la question du moment où la déclaration informative doit être faite, ce qui est compréhensible. En effet, le droit, les procédures et les organes de l'État qui entrent en jeu au plan interne, d'une part n'intéressent pas les autres parties, et d'autre part subissent des mutations qui peuvent avoir des effets sur l'exécution du traité au plan interne. De ce fait, la déclaration informative peut être faite postérieurement à l'expression du consentement à être lié. Le projet de directive 1.2.6 est également important parce qu'il illustre à quel point tout se tient dans les travaux de la Commission. Il n'est en effet pas indifférent que « la manière dont il ou elle s'acquittera de ses obligations » puisse s'entendre comme une obligation de comportement au sens que cette notion a dans le sujet de la responsabilité des États. Enfin, il reste à préciser ce qu'il en est des déclarations par lesquelles on indique la manière dont on s'acquittera de ses obligations au plan interne mais qui n'ont pas d'incidence sur les droits et obligations des autres parties.

22. M. ROSENSTOCK admet parfaitement que l'on ne peut codifier le sujet des réserves aux traités sans aborder la question des déclarations interprétatives et sans prendre acte du fait qu'il existe des déclarations unilatérales qui ne sont pas des déclarations interprétatives. Cette réalité justifie le classement en trois catégories proposé par M. Brownlie : réserves, déclarations interprétatives, autres déclarations. Mais il semble qu'entrer dans le détail de la troisième catégorie ne présente aucun intérêt autre que doctrinal ou philologique, et l'on voit mal en quoi cela pourrait influencer sur le comportement des décideurs dans quelque capitale que ce soit.

23. M. TOMKA juge le projet de directive 1.2.6 utile parce qu'il a pour objet un phénomène qui n'est pas inconnu dans la pratique des États. Le Comité de rédaction pourrait résoudre les problèmes posés en tenant compte notamment de la classification proposée par M. Brownlie et de la proposition de M. Economides tendant à remplacer « s'acquittera de ses obligations » par « mettra en œuvre le traité ».

24. M. MELESCANU fait remarquer que l'étude et la clarification de toute la pratique des États dans le domaine des réserves et des déclarations présentent certes un intérêt théorique mais ont également des effets pratiques. Comme la Commission ne fait que répéter le débat auquel a donné lieu le projet de directive 1.2.5, elle devrait renvoyer le projet de directive 1.2.6 au Comité de rédaction, à charge pour celui-ci d'intégrer toutes les propositions des membres, notamment celle relative à l'amélioration du titre de cette disposition.

25. M. KABATSI se demande s'il est bon de décourager les États de faire des déclarations qui ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives et n'appartiennent donc pas au droit des traités. Ces déclarations peuvent être utiles, surtout si elles sont faites avant l'expression du consentement à être lié, pour aider les parties à compren-

<sup>10</sup> Voir *Traité multilatéraux...* (2583<sup>e</sup> séance, note 6), p. 802.

dre parfaitement leurs intentions réciproques. Utilisées comme biais pour faire des réserves, elles donnent l'occasion aux autres parties de réagir. Cette troisième catégorie de déclarations a donc son intérêt en ce sens qu'elle oblige les États à indiquer clairement ce qu'ils font.

26. M. HE est également d'avis que le regroupement des « autres » déclarations en une seule catégorie améliorerait la structure de l'ensemble du Guide de la pratique. Le Comité de rédaction et le Rapporteur spécial devraient y réfléchir. S'agissant du projet de directive 1.2.6 lui-même, il pose le problème de la difficulté de distinguer dans certains cas une déclaration informative d'une déclaration interprétative, comme le montre l'exemple de la déclaration dont la Suède a assorti le dépôt de son instrument de ratification à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, cité par le Rapporteur spécial au paragraphe 372 de son troisième rapport, même si cette distinction se fait souvent sans difficulté.

27. M. ECONOMIDES, complétant son intervention et se référant au membre de phrase « mais qui n'a pas d'incidence sur les droits et obligations des autres parties contractantes », fait observer premièrement que l'adjectif « contractantes » est superflu et deuxièmement que même une déclaration informative peut avoir pareille incidence : en effet, cette incidence, probablement et souvent certainement, découle non pas de la déclaration elle-même mais du traité auquel celle-ci se rapporte. Il serait par conséquent plus prudent de reprendre une formule du genre de celle utilisée dans le projet de directive 1.2.5 et dire « mais qui ne modifie pas l'effet juridique du traité ».

28. M. BROWNLIE pense qu'il serait possible de répondre au souci de M. Economides en insérant les mots « en tant que telle » avant les mots « n'a pas d'incidence ». Comme d'aucuns l'ont souligné, c'est la conduite de l'État qui est en jeu, et si elle est acceptée par les autres parties contractantes, une déclaration informative, même officieuse, peut avoir en puissance des effets juridiques importants.

29. Le PRÉSIDENT constate que la Commission juge le projet de directive 1.2.6 utile mais l'exercice de classification des « déclarations » auquel le Rapporteur spécial s'est livré inachevé. Personnellement, il partage ce sentiment. Peut-être faudrait-il alors songer à ajouter aux déclarations de politique générale et aux déclarations informatives une troisième catégorie de déclarations, voire une quatrième catégorie.

30. M. PELLET (Rapporteur spécial), résumant le débat, note que les membres de la Commission, à l'exception peut-être de M. He, ont sur le projet de directive 1.2.6, pour ce qui est à tout le moins de son utilité, ou de son inutilité, la même position qu'à l'égard du projet de directive 1.2.5. Il ne reviendra pas sur les motifs qui le conduisent à défendre la raison d'être du projet de directive 1.2.6 et se rallie aux arguments dans le même sens avancés par les membres de la Commission.

31. À M. Dugard, qui s'est demandé si l'exercice entrepris n'aura pas pour effet de dissuader les États de faire une déclaration, le Rapporteur spécial répond qu'il s'agit plutôt d'un exercice de rationalisation : l'idée est de mettre les États devant leurs responsabilités, en indiquant

clairement que les déclarations de ce type ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives et de leur faire prendre conscience des conséquences encourues.

32. Passant aux principaux problèmes soulevés, le Rapporteur spécial se déclare sensible aux observations faites à propos du titre du projet de directive. Il admet qu'en un sens toute déclaration autre qu'une réserve est une déclaration informative et qu'il conviendrait peut-être de modifier le titre qu'il a proposé. Il compte sur l'assistance du Comité de rédaction pour trouver une formulation plus exacte.

33. Concernant la suggestion faite par M. Brownlie d'incorporer une troisième rubrique, qu'un certain nombre de membres de la Commission ont jugée séduisante, le Rapporteur spécial n'y voit aucun inconvénient, à condition de préciser qu'à côté des réserves et des déclarations interprétatives, qui sont assujetties au droit des traités, il existe des déclarations unilatérales différentes, dont les déclarations de politique générale et les déclarations informatives, et de bien circonscrire le sujet. Recenser tous les types de déclaration constituerait un exercice quasiment impossible. Cela entendu, le Rapporteur spécial veut bien essayer de regrouper sous une rubrique supplémentaire les déclarations qui ne sont pas des réserves et qui ne sont pas non plus des déclarations interprétatives, comme les réserves de non-reconnaissance.

34. Le Rapporteur spécial accueille avec intérêt la proposition de M. Brownlie, reprise par d'autres membres de la Commission, tendant à introduire dans le projet de directive 1.2.6 le facteur temporel qu'il a supprimé dans le texte révisé du projet de directive 1.2.5 qu'il a proposé. Les déclarations interprétatives peuvent être faites à n'importe quel moment. Mais la réintroduction du facteur temporel pourrait se justifier parce que, somme toute, les risques de confusion entre les réserves et les déclarations interprétatives sont les plus élevés dans le cas d'une déclaration unilatérale qui est faite au moment de l'expression du consentement à être lié. Si elle est faite après, il est clair qu'il ne s'agit pas d'une réserve et qu'il ne s'agit pas non plus d'une déclaration interprétative conditionnelle. Mais il n'est pas évident qu'il ne s'agit pas d'une déclaration interprétative, dans la définition de laquelle (sect. 1.2) le facteur temporel n'entre pas. Le Rapporteur spécial n'est pas prêt, a priori, à réintroduire le facteur temporel; le Comité de rédaction pourrait néanmoins réfléchir à cette question, en ayant présents à l'esprit les problèmes de principe qu'elle pose.

35. Répondant à l'observation de M. Hafner sur l'emploi, dans la version anglaise du projet de directive 1.2.5, des termes *statement* et *declaration* pour désigner une seule et même chose, le Rapporteur spécial fait observer que dans la version française, qui est la version originale, un seul terme est employé : « déclaration ». Quant à la question de savoir si une déclaration unilatérale peut avoir une incidence sur les droits et obligations des autres États parties, le Rapporteur spécial répond par l'affirmative : c'est alors une réserve.

36. En ce qui concerne l'observation de M. Kateka, qui s'inquiète de la création de catégories de déclarations hybrides, le Rapporteur spécial dit qu'il s'est efforcé de définir des catégories aussi « pures » que possible. Le fait

est qu'il existe toutes sortes de déclarations en la matière qui découlent de la position prise par les États.

37. À l'intention de M. Kamto, le Rapporteur spécial précise que l'expression « déclaration de politique générale » en français répond bien à ce à quoi il songe. Pour ce qui est de l'utilisation du mot *policy* en anglais, il n'est pas sûr qu'elle soit appropriée.

38. Le Rapporteur spécial se déclare tout à fait convaincu par la proposition de M. Economides visant à remplacer l'expression « la manière dont il ou elle s'acquittera de ses obligations » par l'expression « la manière dont il ou elle mettra en œuvre les dispositions du traité ». Il n'est pas hostile à l'insertion à la fin du projet de directive de l'expression « déclaration informative », et le Comité de rédaction devra procéder en l'occurrence comme pour le projet de directive 1.2.5.

39. Se référant à l'observation faite par M. Pambou-Tchivounda à propos du membre de phrase « qui n'a pas d'incidence sur les droits et obligations des autres parties contractantes », le Rapporteur spécial pense qu'elle est à rapprocher de celle qu'il a formulée au sujet des obligations de comportement : si une déclaration, informative dans son contenu, par laquelle l'État indique la manière dont il entend s'acquitter d'une certaine obligation porte sur une disposition du traité imposant aux États une obligation de comportement, ce n'est plus une déclaration informative : c'est une réserve si elle vise à modifier l'obligation de comportement, ou une déclaration interprétative si elle vise à clarifier la façon dont l'État entend s'acquitter d'une obligation conventionnelle. Or, les déclarations relevant du projet de directive 1.2.6 sont justement celles qui n'ont pas ce genre d'incidence, et elles sont assez fréquentes. À cet égard, la proposition de M. Brownlie tendant à incorporer les mots « en tant que telle » peut probablement être retenue.

40. Le Rapporteur spécial tient à préciser à ce stade que l'exercice entrepris consiste à répertorier la pratique des États. Il est évident dans ces conditions que, quel que soit le soin que la Commission mettra à peaufiner les définitions, les intitulés et les textes, des problèmes surgiront dans certains cas. Jamais un texte de codification n'a permis de supprimer des problèmes : il ne peut que faciliter leur solution. Il n'est cependant pas inutile d'essayer de clarifier les situations.

41. En conclusion, le Rapporteur spécial propose que la Commission renvoie le projet de directive 1.2.6 au Comité de rédaction.

42. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission accepte cette proposition.

*Il en est ainsi décidé.*

43. M. PELLET (Rapporteur spécial) indique qu'il présentera ultérieurement les projets de directives 1.2.7 (Déclarations interprétatives de traités bilatéraux) et 1.2.8 (Effet juridique de l'acceptation de la déclaration interprétative d'un traité bilatéral par l'autre partie) en liaison avec le chapitre II de son troisième rapport. Il rappelle par la même occasion que le projet de directive 1.1.9

(« Réserves » aux traités bilatéraux) a été laissé momentanément de côté.

44. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la section 1.3 (Distinction entre réserves et déclarations interprétatives), en regroupant si possible les projets de directives qui la composent.

45. M. PELLET (Rapporteur spécial) précise qu'il présentera les projets de directives 1.3.0 (Critère des réserves), 1.3.0 *bis* (Critère des déclarations interprétatives) et 1.3.0 *ter* (Critère des déclarations interprétatives conditionnelles) ensemble, le projet de directive 1.3.1 (Méthode de mise en œuvre de la distinction entre réserves et déclarations interprétatives) devant faire l'objet d'une présentation distincte car son objet est différent. Le titre de la section 1.3 est provisoire. Comme il l'a indiqué au paragraphe 391 de son troisième rapport, le Rapporteur spécial n'était pas convaincu au départ de l'utilité des directives qui composent cette section, en tout cas des trois premières, et c'est la raison pour laquelle il leur a donné cette numérotation curieuse, qu'il faudra supprimer si elles sont maintenues. Mais le débat qui a eu lieu à la Commission a dissipé tous les doutes qu'il pouvait avoir à ce sujet : la Commission se doit d'élaborer des dispositions sur les moyens de procéder aux distinctions établies dans les deux sections consacrées, respectivement, à la définition des réserves et à la définition des déclarations interprétatives. Il s'agit en l'occurrence de savoir non pas ce que sont les réserves et les déclarations interprétatives, mais comment, dans la pratique, distinguer les réserves des déclarations interprétatives, et parmi ces déclarations celles qui sont conditionnelles de celles qui ne le sont pas. À vrai dire, la Commission a déjà renvoyé au Comité de rédaction deux projets de directive qui répondent à cette préoccupation : les projets de directives 1.2.2 (Libellé et désignation) et 1.2.3 (Formulation d'une déclaration interprétative lorsqu'une réserve est interdite), que le Rapporteur spécial avait initialement incorporés à la section 1.2, consacrée à la définition des déclarations interprétatives. Il indique de nouveau à ce propos qu'il ne croit pas qu'il s'agissait là d'une bonne idée : les deux projets de directives en question concernent non pas spécifiquement les réserves ou les déclarations interprétatives, mais précisément la manière de les distinguer. Leur place est logiquement dans la section 1.3. Le Rapporteur spécial ne souhaite pas rouvrir le débat sur ce point et compte sur le Comité de rédaction pour faire des propositions sur l'emplacement de ces projets de directives.

DIRECTIVES 1.3.0, 1.3.0 *bis* et 1.3.0 *ter*

46. M. PELLET (Rapporteur spécial) indique que la Commission doit tout d'abord décider si elle entend conserver les projets de directives 1.3.0, 1.3.0 *bis* et 1.3.0 *ter* et, si elle répond par l'affirmative, donner éventuellement au Comité de rédaction des instructions sur les modifications qu'elle souhaiterait voir apportées. Les trois projets de directives constituent à vrai dire une série d'évidences qui ne paraissent pas appeler de longs commentaires. Ces trois textes, qui sont placés entre crochets et introduisent une directive beaucoup plus importante, le projet de directive 1.3.1, se bornent en fait à expliquer ce qui semble découler clairement des définitions contenues dans les

projets de directives 1.1 (Définition des réserves), 1.2 et 1.2.4 (Déclarations interprétatives conditionnelles).

47. Le projet de directive 1.3.0<sup>11</sup> est une autre manière de dire qu'une réserve est une déclaration unilatérale par laquelle un État vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité dans leur application à cet État ou, s'agissant des réserves transversales, de l'ensemble des dispositions d'un traité sous un angle donné. Elle ne dit rien d'autre que les projets de directives 1.1 et 1.1.1 (Objet des réserves) adoptés par la Commission en première lecture à sa cinquantième session, sous réserve d'une modification que le Comité de rédaction pourrait apporter au projet de directive 1.1.1 à la lumière de la définition des déclarations interprétatives, si ce n'est qu'elle précise qu'il existe un critère, et un seul, des réserves : l'objet visé par l'État ou l'organisation internationale auteur de la déclaration. Comme le Rapporteur l'a indiqué au paragraphe 390 de son troisième rapport, si la réponse à la question de savoir si le déclarant entend par cette déclaration modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité est affirmative, le problème ne se pose pas : il s'agit d'une réserve soumise dès lors au régime juridique des réserves. En revanche, si la réponse est négative et si, après avoir appliqué le critère, il est établi qu'il ne s'agit pas d'une réserve, la déclaration unilatérale en cause peut être, mais pas forcément, une déclaration interprétative. C'est là qu'intervient le projet de directive 1.3.0 *bis*<sup>12</sup>, qui est conçu de la même manière et dans le même esprit que le projet de directive 1.3.0.

48. Tout comme le projet de directive 1.3.0 était une émanation du projet de directive 1.1 donnant une définition des réserves, le projet de directive 1.3.0 *bis* n'est que le prolongement logique du projet de directive 1.2 définissant les déclarations interprétatives. À la différence d'une déclaration de politique générale ou d'une déclaration informative, une déclaration interprétative a pour seul et unique objet « de préciser ou de clarifier le sens ou la portée que le déclarant attribue au traité ou à certaines de ses dispositions ». Si ladite déclaration conditionne le consentement du déclarant à être lié par le traité, on a affaire à un cas particulier, qui est celui de la « déclaration interprétative conditionnelle » faisant l'objet du projet de directive 1.3.0 *ter*<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Le projet de directive se lit comme suit :

« [1.3.0 *Critère des réserves*

La qualification d'une déclaration unilatérale comme réserve dépend uniquement de la question de savoir si elle a pour objet d'exclure ou de modifier l'effet juridique de dispositions du traité dans leur application à l'État ou à l'organisation internationale qui en est l'auteur.] »

<sup>12</sup> Le projet de directive se lit comme suit :

« [1.3.0 *bis* *Critère des déclarations interprétatives*

La qualification d'une déclaration unilatérale comme déclaration interprétative dépend uniquement de la question de savoir si elle a pour objet de préciser ou de clarifier le sens ou la portée que le déclarant attribue au traité ou à certaines de ses dispositions.] »

<sup>13</sup> Le projet de directive se lit comme suit :

« [1.3.0 *ter* *Critère des déclarations interprétatives conditionnelles*

La qualification d'une déclaration interprétative comme déclaration interprétative conditionnelle dépend uniquement de la question de savoir si le déclarant a entendu subordonner son consentement à être lié par le traité à l'interprétation qui fait l'objet de la déclaration.] »

49. Les projets de directives 1.3.0, 1.3.0 *bis* et 1.3.0 *ter* ne visant, somme toute, qu'à dégager une série de critères à partir de la définition générale des réserves et des déclarations interprétatives dont la Commission a déjà débattu, elles pourront peut-être sembler superflues à certains. Toutefois, s'il était décidé de les renvoyer au Comité de rédaction, il faudrait bien entendu en aligner le libellé sur celui des projets de directives 1.1, 1.2 et 1.2.4, puisqu'ils découlent directement des définitions en question.

50. M. BROWNLIE ne voit effectivement pas l'utilité de ces dispositions qui, à son sens, font double emploi avec les définitions données dans les projets de directives 1.1, 1.2 et 1.2.4.

51. M. HAFNER revient sur les critères de différenciation entre les réserves, d'une part, et les déclarations interprétatives simples ou conditionnelles, d'autre part, que le Rapporteur spécial analyse aux paragraphes 378 à 391 de son troisième rapport : d'après lui, si une déclaration aboutit concrètement à exclure ou à modifier l'effet juridique des dispositions d'un traité (critère objectif), on a affaire en réalité à une réserve. Si tel n'est pas le cas, on a affaire à une déclaration interprétative. Lorsque cette dernière vise simplement à préciser ou à clarifier le sens ou la portée du traité, il s'agit d'une déclaration interprétative simple. Lorsqu'elle conditionne la participation du déclarant au traité (critère subjectif), il s'agit d'une déclaration interprétative conditionnelle. Dans le raisonnement du Rapporteur spécial, cependant, le critère subjectif, c'est-à-dire la volonté de l'État déclarant, n'intervient qu'en second ressort. Cela ne semble pas entièrement conforme à l'esprit de la Convention de Vienne de 1986 qui, dans ses dispositions relatives à la définition des réserves, fait une très large place à l'intention des parties. M. Hafner se demande si, pour s'aligner sur cette convention, il ne faudrait pas envisager conjointement l'aspect objectif et l'aspect subjectif, et ce, dès le départ.

52. M. Sreenivasa RAO a lui aussi des doutes sur l'utilité des trois projets de directive à l'examen. Ils reviennent sur des problèmes de définition dont la Commission a déjà débattu et qui ont été renvoyés au Comité de rédaction. Le projet de directive 1.3.0 *ter*, en particulier, lui semble d'un maniement délicat. Dans le texte anglais tout au moins, l'expression *subordinate its consent* est lourde de conséquences : lorsqu'un État entend « subordonner son consentement » à être lié par les dispositions d'un traité à l'application de certaines modalités et que cela a pour effet de modifier ses obligations juridiques (ce qui est envisageable), on se retrouve en fait en présence d'une réserve et non plus d'une déclaration interprétative conditionnelle. M. Sreenivasa Rao renvoie à cet égard les membres de la Commission à l'exemple donné par le Rapporteur spécial aux paragraphes 372 et 373 de son troisième rapport. Reste bien entendu à savoir quelle serait en pareil cas la position des autres parties en présence. La question essentielle des effets juridiques produits n'est en réalité pas résolue, ce qui ôte à ce projet de directive une grande partie de son intérêt. La Commission ferait mieux de s'abstenir.

53. M. LUKASHUK estime également que les dispositions à l'examen sont superflues et alourdissent inutilement le texte.



54. M. GAJA est du même avis; les projets de directive à l'examen ne lui semblent apporter rien de neuf par rapport au nouveau texte du projet de directive 1.2.2 approuvé par le Comité de rédaction, qui s'énonce comme suit : « La qualification [juridique] d'une déclaration unilatérale [comme réserve ou déclaration interprétative] est déterminée par l'effet juridique qu'elle vise à produire ». Il reviendra sur la question essentielle des critères d'interprétation lors de l'examen du projet de directive 1.3.1.

55. Pour ce qui est de la définition de la déclaration interprétative conditionnelle, M. Gaja note que les explications données par le Rapporteur spécial aux paragraphes 380 et 381 de son troisième rapport montrent qu'il est difficile de trouver un critère sûr qui permette de faire la distinction entre une réserve et une déclaration interprétative conditionnelle. En effet, la déclaration faite par le Gouvernement suédois à propos de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, qui est indiquée dans le troisième rapport du Rapporteur spécial comme étant probablement une réserve, est analogue à la déclaration faite par le Gouvernement japonais qui a été considérée comme un exemple de déclaration interprétative conditionnelle<sup>14</sup>.

56. M. ECONOMIDES estime que les trois dispositions à l'examen n'ajoutent rien à ce qui a déjà été dit dans les définitions. Tout au plus s'agit-il de précisions qui pourraient figurer dans le commentaire.

57. M. ELARABY partage l'opinion des précédents orateurs même s'il estime, en règle générale, que les clarifications sont toujours utiles : il ne faut pas oublier que c'est la nécessité d'établir une distinction claire entre les réserves et les déclarations interprétatives qui a été en grande partie à l'origine du projet à l'examen. Mais plus on examine les projets de directives 1.3.0, 130 *bis* et 1.3.0 *ter*, plus on est frappé par les éléments répétitifs, sans que ces dispositions apportent quoi que ce soit de nouveau. Leur seule utilité est d'éclairer les définitions données plus avant dans le texte. Aussi pense-t-il, comme M. Economides, qu'elles auraient plutôt leur place dans le commentaire.

58. M. PELLET (Rapporteur spécial) est heureux que M. Elaraby ait relevé l'importance de la distinction entre réserves et déclarations interprétatives; il faudrait certainement mettre l'accent sur ce point dans un éventuel commentaire, peut-être celui du projet de directive 1.3.1. Il tient par ailleurs à apporter une précision : les déclarations interprétatives conditionnelles ne sont qu'une subdivision particulière des déclarations interprétatives – qui peuvent prendre des formes très diverses – et ne constituent pas une troisième catégorie distincte (une « espèce à part ») de déclarations, comme semble le penser M. Gaja. Il rappelle qu'une définition en est donnée dans le projet de directive 1.2.4, renvoyé au Comité de rédaction.

59. En ce qui concerne l'observation de M. Hafner sur la place à accorder au double test du « critère objectif » et du « critère subjectif » constitué par l'intention de l'État déclarant, le Rapporteur spécial fait remarquer que l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 relatif à

la règle générale d'interprétation des traités ne parle pas de « déclarations interprétatives » et ne saurait donc constituer une référence pour la Commission. Si l'intention des parties (critère subjectif) occupe une grande place dans la section de la Convention consacrée aux réserves, encore faut-il que la déclaration soit formulée de telle manière que cette intention se réalise (critère objectif) pour qu'une réserve existe. Cela étant, si M. Hafner est disposé à travailler avec lui sur une proposition concrète, le Rapporteur spécial se dit prêt à insister davantage sur le double critère objectif et subjectif dans le Guide de la pratique.

60. La question de la distinction entre réserves et déclarations interprétatives pourra être approfondie lors de l'examen du projet de directive 1.3.1.

61. Le PRÉSIDENT dit qu'à la lumière du débat il croit comprendre que la Commission ne souhaite pas renvoyer les projets de directives 1.3.0, 1.3.0 *bis* et 1.3.0 *ter* au Comité de rédaction, étant toutefois entendu que leur contenu sera reflété dans le commentaire.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 13 heures.*

---

## 2585<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 10 juin 1999, à 10 heures*

*Président : M. Zdzislaw GALICKI*

*Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Gaja, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Kamto, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosentock, M. Tomka, M. Yamada.*

---

### Coopération avec d'autres organismes (*suite*\*)

[Point 11 de l'ordre du jour]

VISITE DU PRÉSIDENT DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

1. Au nom de la Commission, le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue au Président de la CIJ, M. Stephen

<sup>14</sup> Voir 2582<sup>e</sup> séance, note 7.

\* Reprise des débats de la 2576<sup>e</sup> séance.