

Document:-
A/CN.4/SR.2821

Compte rendu analytique de la 2821e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2004, vol. I

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

2821^e SÉANCE

Jeudi 22 juillet 2004, à 10 h 5

Président: M. Teodor Viorel MELESCANU

Présents: M. Addo, M. Al-Marri, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Daoudi, M. Dugard, M. Economides, M. Fomba, M. Galicki, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kolodkin, M. Koskenniemi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Momtaz, M. Niehaus, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Rodríguez Cedeño, Mme Xue, M. Yamada.

Les réserves aux traités¹ (suite) [A/CN.4/537, sect. E, A/CN.4/544², A/CN.4/L.649]

[Point 6 de l'ordre du jour]

NEUVIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. KOLODKIN dit qu'il souhaite appeler l'attention sur la réaction de deux États à la suite de la déclaration du Pakistan relative à la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, par laquelle il indiquait que la Convention ne s'appliquait pas aux actes exécutés dans le cadre d'une lutte de libération nationale³. Nombre d'États ont considéré cette déclaration comme une réserve. Le 6 octobre 2003, la République de Moldova a fait objection à la déclaration du Pakistan, au motif qu'elle était incompatible avec l'objet et le but de la Convention, ce qui rendait la réserve irrecevable, et que la Convention était en vigueur dans son intégralité entre les deux États, sans que le Pakistan puisse se prévaloir de sa réserve⁴. Le 22 septembre 2003, la Fédération de Russie a indiqué que la déclaration du Pakistan pourrait compromettre l'application des dispositions de la Convention dans les relations entre la République islamique du Pakistan et les autres États parties et entraver ainsi la coopération aux fins de la lutte contre les attentats terroristes à l'explosif⁵. La Fédération de Russie a demandé au Pakistan de revoir sa position et de retirer sa déclaration⁶. Ces deux réactions récentes mettent en lumière l'éventail croissant des réactions possibles aux réserves et confirment les conclusions auxquelles on était parvenu dans l'affaire de la *Mer d'Iroise* en 1977.

2. Bien que la déclaration de la République de Moldova ait été faite après le délai prévu par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, il s'agissait clairement d'une objection puisqu'elle avait été formulée au moyen de la réponse type aux réserves qui figure dans la recommandation n° R(99) 13 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

3. La Fédération de Russie n'a pas formulé sa déclaration sous la forme d'une objection, car elle n'était pas sûre des conséquences juridiques d'un tel acte et parce qu'elle ne pouvait exclure l'éventualité d'une objection qui l'aurait placée dans la même situation que si elle avait tacitement accepté la réserve. Elle avait donc décidé de formuler une déclaration purement politique, qui ne contenait pas le terme «objection». La déclaration russe, dans laquelle la déclaration pakistanaise

¹ Pour le texte des projets de directive provisoirement adoptés à ce jour par la Commission, voir *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), par. 367.

² Reproduit dans *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie).

³ *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général: état au 31 décembre 2003*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.04.V.2), doc. ST/LEG/SER.E/22, p. 132 et 133.

⁴ *Ibid.*, p. 142 et 143.

⁵ *Ibid.*, p. 143.

⁶ *Ibid.*

n'était pas qualifiée de réserve, avait été formulée délibérément plus de 12 mois après la date à laquelle la déclaration du Pakistan avait été notifiée. De ce fait, la réponse de la Fédération de Russie relevait de la catégorie des réactions politiques à une réserve, qui sont analysées aux paragraphes 85 à 89 du huitième rapport sur les réserves aux traités⁷.

4. Si la Commission décidait de donner une définition des objections aux réserves (ce que, pour sa part, il ne juge pas opportun), la définition devrait être suffisamment souple pour inclure des objections comme celle qu'a formulée la République de Moldova au sujet de la réserve du Pakistan et suffisamment précise pour exclure des réactions telles que la déclaration de la Fédération de Russie. La nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial en 2003, qui figure au paragraphe 15 de son neuvième rapport (A/CN.4/544), et la nouvelle définition qu'il propose au paragraphe 22 du rapport semblent aller dans la bonne direction. À la lumière du débat, il serait préférable de continuer à travailler sur la formulation qui figure au paragraphe 15 du neuvième rapport et d'insérer les mots «ou de modifier ses effets» à la fin de la définition, pour tenir compte des commentaires suscités par la dernière proposition. M. Kolodkin se demande toutefois si une telle définition serait suffisamment rigoureuse pour exclure les réactions qui ne constituent pas des objections aux réserves. Il serait peut-être préférable de reporter l'examen de la définition des objections jusqu'à ce que la question de leur recevabilité ait été examinée.

5. M. Kolodkin souscrit aux conclusions figurant aux paragraphes 23, 26, 27 et 28 et à la rédaction du projet de directive 2.6.2 qui figure au paragraphe 29 du neuvième rapport.

6. M. MOMTAZ dit que l'intérêt que le Rapporteur spécial porte à la question des objections aux réserves est justifié du fait que les dispositions de la Convention de Vienne de 1969 s'y rapportant sont floues et méritent d'être éclairées. Il ne faudrait pas, toutefois, qu'en éclaircissant la question on affaiblisse le principe de la souveraineté des États parties et de leur égalité de droit dans un cadre conventionnel. On ne saurait dès lors accepter que l'auteur d'une objection entende faire produire à son objection des effets qui vont au-delà de ceux envisagés par les Conventions de Vienne de 1969 et 1986.

7. Il faut se féliciter que le Rapporteur spécial soit particulièrement attaché à «la nature contractuelle des traités et au caractère volontaire des engagements conventionnels» (par. 20 du rapport). La volonté de l'État auteur de l'objection de tenir l'auteur d'une réserve comme étant lié par le traité dans son ensemble malgré la réserve est incontestablement en contradiction avec ces postulats. Cela étant, si la réserve vise une disposition du traité qui ne fait que reprendre une règle impérative du droit international, l'État réservataire n'en reste pas moins lié sur le plan international, mais sa réserve ne pourrait pas produire d'effets sur le plan conventionnel. Un État objectant ne saurait donc se prévaloir de la nature impérative de la règle conventionnelle faisant l'objet de la réserve pour imposer à l'État réservataire des obligations de nature conventionnelle rattachées à cette règle dans le cadre du traité en question.

8. Pour ce qui est de la nouvelle définition des objections aux réserves qui figurent au paragraphe 22 du neuvième rapport, M. Momtaz estime comme M. Economides que l'expression «quel que soit son libellé ou sa désignation» est superflue et devrait être supprimée. Un autre argument en faveur d'une telle suppression est que, si les États réservataires ont quelquefois avantage à camoufler leurs intentions, il n'en va pas de même pour les États qui font des objections à des réserves.

9. Selon la nouvelle version de la définition des objections aux réserves proposée par le Rapporteur spécial, les objections visent à modifier les effets d'une réserve. Il est vrai que, dans certains cas, l'État qui fait objection à une réserve pourrait chercher à adoucir les effets d'une réserve, mais, en règle générale, l'objet d'une objection à une réserve est d'empêcher que la réserve

⁷ Voir 2816^e séance, note 8.

en question ne produise des effets. Il serait donc préférable de revenir à la formulation initiale et d'indiquer que l'objection vise à empêcher l'application des dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve.

10. M. Momtaz souscrit aussi aux observations formulées par le Président sur la définition: l'expression «effets attendus» est par trop subjective et il suffirait de parler simplement des effets de la réserve.

11. Pour ce qui est de la catégorie d'États ou d'organisations internationales habilités à formuler des objections aux réserves, M. Momtaz partage les préoccupations exprimées par M. Pambou-Tchivounda quant à l'inclusion des États ayant qualité pour devenir parties au traité. Cette catégorie ne devrait comprendre que les États qui ont déjà signé le traité en question. Il n'y a pas de raison en effet d'accorder un tel droit aux États qui pourraient adhérer au traité ou qui auraient qualité pour le faire. Il faudrait établir une distinction entre les États signataires et les États qui n'ont pas encore accompli cette démarche. Selon les Conventions de Vienne sur le droit des traités de 1969 et 1986, les États signataires doivent adopter une attitude positive à l'égard du traité ayant fait l'objet de réserves, leur droit de faire des objections à cette réserve étant en quelque sorte la contrepartie de l'obligation mise à leur charge. Ces questions doivent faire l'objet d'une directive distincte, qui contiendrait toutefois un renvoi au projet de directive 2.6.1.

12. M. FOMBA dit que le neuvième rapport du Rapporteur spécial énonce clairement les questions et les solutions qui pourraient y être apportées. Les traités multilatéraux sont un excellent moyen pour les États de participer activement à la vie juridique de la communauté internationale. Les réserves aux traités et les objections aux réserves visent à assurer la participation la plus large possible, dans le respect de la souveraineté et de la volonté des États. Tout comme l'objet des réserves ne devrait pas être contraire au but du traité, l'objet des objections ne devrait pas être d'anéantir les réserves et de nuire ainsi à l'efficacité des traités. Au contraire, l'objectif final doit être de préserver l'efficacité tant relative qu'absolue des traités et, pour ce faire, il faut maintenir un équilibre entre les intérêts de l'État réservataire et ceux de l'État objectant.

13. On pourrait inférer de l'esprit des paragraphes 1 et 2 de l'article 21 de la Convention de Vienne de 1969 que les réserves visent à exclure ou à modifier les effets juridiques de certaines dispositions d'un traité, que la portée *ratione materiae* d'une réserve doit se limiter aux dispositions sur lesquelles elle porte et que sa portée *ratione personae* se limite aux États parties.

14. Le terme «objection» n'est défini ni au paragraphe 1, alinéa *d*, de l'article 2, ni au paragraphe 4, alinéa *b*, de l'article 20 de la Convention de Vienne de 1969, mais il ressort clairement du paragraphe 3 de l'article 21 que, lorsqu'une objection ne vise pas à empêcher l'entrée en vigueur d'un traité, son seul objectif ne peut être que d'empêcher l'application des dispositions auxquelles la réserve se rapporte. Pour importantes qu'elles soient, les Conventions de Vienne de 1969 et 1986 présentent des lacunes, parmi lesquelles l'absence de définition des objections et de leur portée juridique. Pour sa part, M. Fomba estime qu'il est à la fois possible et nécessaire de définir les objections avant d'en examiner les effets juridiques, et ce, d'un point de vue à la fois logique et méthodologique. C'est d'ailleurs la démarche qui a été adoptée concernant les réserves à la Convention de Vienne de 1969. Le nouveau projet de directive proposé au paragraphe 22 du neuvième rapport est censé combler les lacunes que la pratique a fait apparaître. L'expression «effets attendus» n'est pas aussi obscure qu'on pourrait le penser, car, lorsqu'un État exprime une réserve, il s'attend à ce que cette réserve ait des effets juridiques précis, à condition qu'elle ait été formulée de manière non équivoque. Il semble dès lors logique de considérer que l'objection vise à modifier les effets attendus de la réserve, même s'il est entendu que les États ne doivent pas y recourir de manière inconsidérée et déséquilibrée.

15. Il n'y a aucune raison de mentionner dans la définition les catégories d'États ou d'organisations internationales qui sont habilités à formuler une objection. Il faudrait procéder par

analogie avec les réserves, même si rien n'empêche que l'on règle cette question dans une autre partie du Guide de la pratique. Abstraction faite des considérations terminologiques, l'utilisation du mot «faite» ne saurait préjuger de la validité de l'objection. Enfin, il pourrait être judicieux d'inclure le projet de directive 2.6.2 dans le Guide de la pratique, dans la mesure où il porte sur l'opposition au droit même de formuler tardivement une réserve ou d'aggraver tardivement la portée d'une réserve, plutôt que l'objection à une réserve *stricto sensu*.

16. M. YAMADA dit que les nouvelles définitions d'objections proposées par le Rapporteur spécial aux paragraphes 22 et 29 de son neuvième rapport (projets de directives 2.6.1 et 2.6.2) ne lui semblent poser aucun problème. En ce qui concerne la question dont M. Economides et le Rapporteur spécial ont débattu à la séance précédente, la réponse dépend essentiellement de l'interprétation de la Convention de Vienne de 1969, le facteur décisif étant le développement de la pratique des États à la suite de l'adoption de cette convention. Le Guide de la pratique doit tenir compte de cette évolution.

17. Partageant l'avis du Rapporteur spécial selon lequel la Commission devrait commencer par définir les objections, M. Yamada n'entend pas aborder l'examen des conséquences juridiques des objections. Cependant, le régime des réserves et des objections prévu dans la Convention de Vienne de 1969 se fonde sur l'hypothèse que les obligations découlant des traités multilatéraux peuvent être ramenées à des obligations bilatérales réciproques entre les parties. C'est le cas de certains traités multilatéraux comme ceux qui ont trait aux relations diplomatiques ou consulaires et à l'extradition. Cependant, il s'agit le plus souvent de traités normatifs dans le domaine des droits de l'homme, du désarmement ou de l'environnement, et les obligations qui en découlent ne peuvent pas être ramenées à des obligations bilatérales entre certaines parties. Par exemple, lorsqu'il a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Gouvernement japonais a formulé une réserve à l'article 13, paragraphe 2, alinéa c, qui préconise l'introduction progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur⁸. Considérant cette mesure irréaliste, le Gouvernement japonais s'est réservé le droit de ne pas introduire la gratuité de l'enseignement supérieur. On pourrait se demander ce qui se serait passé si un État, par exemple la Nouvelle-Zélande, avait fait objection à ladite réserve. À l'évidence, elle n'aurait pas pu souscrire à l'obligation conventionnelle d'introduire la gratuité de l'enseignement supérieur avec tous les États signataires, sauf le Japon: un seul système s'applique. L'objection n'aurait donc eu aucun sens, à moins que la Nouvelle-Zélande ne refuse d'avoir une relation conventionnelle avec le Japon. M. Yamada dit qu'il n'a pas de réponse à la question de savoir quelles sont les conséquences d'une objection dans le cas de traités normatifs. La Commission pourrait peut-être réexaminer cette question lorsqu'elle se penchera sur les conséquences juridiques des objections.

18. M. CHEE dit que la conclusion à laquelle est parvenu le Rapporteur spécial au paragraphe 3 de son rapport, à savoir que les objections aux réserves devraient être définies en fonction de l'intention de l'État ou de l'organisation internationale qui en est l'auteur, ne l'a guère convaincu. S'il est vrai que les États font parfois des objections aux réserves en termes voilés, sans révéler leurs véritables intentions, il est tout aussi vrai qu'ils peuvent le faire de manière claire et non équivoque. Lorsqu'un État émet une réserve, il essaie de restreindre la portée de l'application du traité vis-à-vis de l'autre partie contractante. Il ne doit pas le faire à la légère en utilisant des mots voilés ou des expressions ambiguës. De même, il importe que les États qui seraient affectés par la réserve formulent leurs objections clairement et sans équivoque.

19. La Cour internationale de Justice s'est intéressée à la conduite que l'État objectant devrait adopter dans le cadre de la question des *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (1951) et a indiqué qu'«aucun État ne peut être lié par une réserve à laquelle il n'a pas consenti» et, par suite, chacun «s'inspirant de son appréciation personnelle de

⁸ *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général: état au 31 décembre 2003*, vol. I (voir *supra* note 3), p. 162.

celle-ci, dans les limites du critère de l'objet et du but énoncé ci-dessus, peut ou non considérer l'État qui a formulé la réserve comme partie à la Convention. Une telle décision n'aura normalement d'effet que dans les rapports entre l'État qui a fait la réserve et celui qui y a fait objection». [p. 26]

La Cour a ainsi formulé son avis sur les effets juridiques d'une réserve pour l'État qui a fait objection à la réserve, mais n'a pas défini ce qui constituait une objection.

20. De même, dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1961 dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear*, exceptions préliminaires, la Cour a considéré qu'elle devait «appliquer ses règles normales d'interprétation dont la première est [...] qu'il faut interpréter les mots d'après leur sens naturel et ordinaire dans le contexte où ils figurent» [p. 32]. Selon ce raisonnement, il semble que l'expression «objection à» signifie soit «opposition à» soit «rejet de». Revenant aux observations du Rapporteur spécial qui figurent au paragraphe 3 de son rapport, M. Chee se demande comment l'on pourrait discerner l'intention de l'auteur de l'objection si cette intention n'est pas communiquée clairement et sans équivoque à l'État réservataire. Au paragraphe 13 de son rapport, le Rapporteur spécial souligne la nécessité de prendre en compte «l'intention de l'État ou de l'organisation internationale objectant dont la déclaration unilatérale en réaction à une réserve doit viser à s'"opposer" (...) à ce que la réserve produise les pleins effets voulus par son auteur». M. Chee souscrit sans réserve à cette déclaration.

21. M. MANSFIELD dit que, étant parmi ceux qui avaient exprimé des doutes à propos de la première définition des objections proposée par le Rapporteur spécial, il apprécie les efforts faits par ce dernier pour lever les doutes en question. Il se range à l'avis de ceux qui considèrent que la première des nouvelles rédactions, qui figure au paragraphe 15 du rapport, est la meilleure des deux. Il serait peut-être bon de laisser au Comité de rédaction le soin d'explorer cette question relativement ésotérique. M. Mansfield persiste à croire, cependant, que toute nouvelle définition, et même la question de savoir si une définition est nécessaire, devront être réexaminées à la lumière des travaux qui seront consacrés aux effets juridiques des réserves. Cela étant, il n'a aucune objection à ce que l'on renvoie les projets de directives 2.6.1 et 2.6.2 au Comité de rédaction.

22. M. CANDIOTI dit qu'il souscrit de manière générale à l'approche suivie par le Rapporteur spécial quant à la définition des objections. La définition plus succincte qui figure au paragraphe 22 du rapport (projet de directive 2.6.1) lui paraît acceptable, mais il préfère la première formulation, à savoir «empêcher la réserve de produire tout ou partie de ses effets» (par. 15 du rapport), qui décrit de manière plus directe et plus claire les intentions qui pourraient présider à la formulation d'une objection. Il faudrait cependant que les projets de directive suivants spécifient quels États ou organisations internationales qui sont liés par le traité en question seraient habilités à formuler des objections et à quel moment ils pourraient le faire.

23. La définition devrait aussi inclure l'élément de la relativité, comme c'était le cas de la proposition initiale. Une objection crée une relation particulière entre l'État réservataire et l'État objectant, mais elle n'a pas de ramifications générales puisqu'elle n'a, en principe, aucun effet sur les relations entre les autres parties au traité et l'État réservataire.

24. Le Comité de rédaction devrait revoir les expressions *dicho Estado u organización* et «cet État ou cette organisation», dans les versions espagnole et française du projet de directive 2.6.1 (*the State or organization* en anglais), car l'État ou l'organisation qui précède est l'État ou l'organisation réservataire et non l'État ou l'organisation qui formule l'objection.

25. Passant au projet de directive 2.6.2, qui propose une nouvelle définition du mot «objection» englobant la réaction d'un État à la formulation ou à l'aggravation tardive de la portée d'une réserve, M. Candiotti dit que, si cette acception a été acceptée par la plupart des membres de la Commission, il partage pour sa part l'avis du Rapporteur spécial selon lequel une réaction de ce type ne constitue pas véritablement une objection à une réserve au sens des Conventions de Vienne

de 1969 et 1986, puisqu'elle en diffère par ses fonctions et ses effets. Si l'objet du Guide de la pratique est de clarifier la pratique en matière de réserves et de dissiper toute confusion, il ne semble pas judicieux d'attribuer à un même terme deux significations différentes correspondant à deux actes juridiques différents.

26. M. GALICKI, répondant aux observations de MM. Mansfield et Candiotti, fait observer que la définition des objections aux réserves proposée en 2003 était par trop compliquée et ambitieuse; l'idée de la simplifier pour qu'elle corresponde plus exactement à la pratique des États est donc tout à fait louable. Cependant, le résultat de l'exercice n'est pas totalement acceptable. Il serait préférable, comme l'a suggéré M. Candiotti, de ne pas limiter trop strictement le but des objections. La dernière proposition est presque trop concise puisque le but indiqué est simplement de «modifier les effets attendus de la réserve».

27. Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son rapport, la Commission ne devrait pas adopter la même démarche pour la définition des réserves. Cependant, la terminologie utilisée au sujet des réserves à l'article 2, paragraphe 1, alinéa *d*, de la Convention de Vienne de 1969, qui établit une différence entre l'exclusion et la modification des effets juridiques d'un traité, devrait également être utilisée s'agissant des effets d'une objection. Si l'on ne parlait que de la modification des effets juridiques, comme le fait le projet de directive 2.6.1, cela reviendrait à restreindre trop strictement la définition. La rédaction de la directive qui figure au paragraphe 15 du rapport est légèrement préférable à celle qui figure au paragraphe 22; le plus important est de ne pas perdre de vue la distinction entre la modification des effets juridiques d'un traité et leur exclusion.

28. M. MATHESON dit qu'il nourrit les mêmes doutes que M. Kolodkin quant à l'opportunité d'établir une définition des objections au stade actuel des travaux. Cependant, si l'on en établit une, il faut se garder de préjuger l'issue des discussions sur la portée et la validité des objections. Les formulations nouvelles, plus concises, qui figurent aux paragraphes 15 et 22 du rapport constituent donc des améliorations.

29. L'expression «tout ou partie» qui figure au projet de directive 2.6.1 (par. 15 du rapport) laisse à désirer, car elle semble ouvrir la porte à une sorte d'objection partielle, ce que la Convention de Vienne de 1969 n'envisage pas. En revanche, dans la version qui figure au paragraphe 22, les mots «modifier» et «attendus» pourraient créer des problèmes. On pourrait donc demander au Comité de rédaction d'essayer de fondre les deux libellés ou, si seule la version qui figure au paragraphe 22 lui est renvoyée, de garder à l'esprit la formulation qui a été utilisée au paragraphe 15, pour essayer de parvenir à une solution satisfaisante.

La séance est levée à 11 h 10.
