

Document:-
A/CN.4/SR.2977

Compte rendu analytique de la 2977e séance

sujet:
Les réserves aux traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2008, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://legal.un.org/ilc/>)*

trait aux définitions et la deuxième, que la Commission s'efforce de terminer à marche forcée avant la fin de la session, portant sur la procédure et la formulation, qu'il s'agisse de l'objection ou de l'acceptation d'une réserve ou d'une déclaration interprétative. Des dispositions sur la procédure de formulation des déclarations interprétatives et des réactions aux déclarations interprétatives sont donc prévues. S'il est difficile de ne pas parler du tout des effets dans le commentaire ou la discussion, il semble logique de s'intéresser à la question des effets des déclarations faites selon une certaine procédure dans la troisième partie du Guide, qui concerne les effets des réserves, les effets des déclarations interprétatives et les effets des réactions aux réserves et aux déclarations interprétatives. Ainsi, pour des raisons uniquement liées à la structure du projet, M. Pellet n'est pas en mesure d'appuyer cette proposition à ce stade, parce que la Commission traite pour l'heure des procédures et non des effets.

La séance est levée à 11 h 30.

2977^e SÉANCE

Jeudi 10 juillet 2008, à 10 h 5

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Brownlie, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kemicha, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, M^{me} Xue, M. Yamada.

Les réserves aux traités (suite) [A/CN.4/588, sect. A, A/CN.4/600, A/CN.4/L.723 et Corr.1 à 3, A/CN.4/L.739 et Corr.1 et A/CN.4/L.740]

[Point 2 de l'ordre du jour]

TREIZIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du treizième rapport sur les réserves aux traités.

2. M. YAMADA félicite le Rapporteur spécial pour son excellent rapport consacré aux déclarations interprétatives et dit que les projets de directive qu'il contient, dont la terminologie a été soigneusement pesée, seront à n'en pas douter très utiles dans la pratique. D'une manière générale, ces projets ne lui posent aucun problème; toutefois, avant de les passer en revue, M. Yamada souhaiterait faire part de quelques préoccupations d'ordre théorique. En 1999, la Commission a adopté la directive 1.2 (Définition des déclarations interprétatives) et la directive 1.2.1 (Déclarations interprétatives conditionnelles)¹⁶⁸. Les textes de ces

directives et les commentaires y relatifs établissent très clairement que les déclarations interprétatives ne sont pas des réserves et que leur objet est de préciser ou de clarifier le sens ou la portée que le déclarant attribue à un traité ou à certaines de ses dispositions. À propos des «déclarations interprétatives conditionnelles», la Commission a estimé que leur régime juridique était infiniment plus proche de celui des réserves mais qu'elles n'étaient pas non plus des réserves. À ce sujet, il convient de rappeler certains extraits du paragraphe 11 du commentaire de la directive 1.2.1: «Certains membres de la Commission se sont demandé [s'il] ne convenait pas d'assimiler purement et simplement les déclarations interprétatives conditionnelles aux réserves. Bien que cette position trouve un certain appui dans la doctrine, la Commission ne pense pas que ces deux catégories de déclarations unilatérales soient identiques: même conditionnelle, une déclaration interprétative ne constitue pas une réserve en ce sens qu'elle vise non pas "à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions dans leur application"[...] Même si la distinction n'est pas toujours évidente, il y a là toute la différence entre application et interprétation.»¹⁶⁹ Pour M. Yamada, les projets de directive concernant les réactions aux déclarations interprétatives ou tout autre élément y relatif doivent être fondés sur cette position, à moins que la Commission ne décide d'infléchir son point de vue.

3. Abordant les différents types de réactions aux déclarations interprétatives énoncées dans le rapport, M. Yamada dit que le projet de directive 2.9.1 (Approbation d'une déclaration interprétative) ne lui pose aucun problème. Quant au libellé de la directive 2.9.2 (Opposition à une déclaration interprétative), il ne lui pose pas non plus de problème particulier bien qu'il ne comprenne pas bien le sens du dernier membre de phrase: «afin d'en exclure ou limiter les effets». On peut se demander pourquoi et dans quel but les autres parties s'opposeraient à ce qui n'est pas une réserve, à moins qu'elles ne considèrent que la déclaration interprétative en question modifie la relation juridique entre les parties et qu'elle est une forme «déguisée» de réserve. Mais dans ce cas, les autres parties seraient en mesure d'invoquer la directive, à savoir la directive 2.9.3 (Requalification d'une déclaration interprétative) et de considérer la déclaration comme étant une réserve. Alors, les directives 2.6 à 2.8 s'appliqueraient, de sorte que la directive 2.9.2 perdrait son utilité. La directive 2.9.2 vise peut-être les cas dans lesquels les autres parties considèrent que la déclaration interprétative crée des obligations supplémentaires ou élargit leur portée, et qu'elles ne sont pas disposées à l'accepter; l'opposition présenterait alors un intérêt. M. Yamada se demande si la directive 2.9.2 vise un tel cas.

4. En ce qui concerne le projet de directive 2.9.3 (Requalification d'une déclaration interprétative), elle ne lui pose aucun problème, ce qui est également le cas des projets de directives 2.9.5 à 2.9.8. À propos du projet de directive 2.9.9 (Le silence face à une déclaration interprétative), M. Yamada n'est pas d'accord avec certains membres de la Commission qui pensent que les paragraphes 1 et 2 sont contradictoires. En effet, soit l'ensemble des parties gardent le silence et aucune conclusion ne peut être

¹⁶⁸ *Annuaire...* 1999, vol. II (2^e partie), p. 103 à 112.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 111.

tirée quant au consentement; soit l'écrasante majorité des parties donnent expressément leur consentement et l'une d'entre elles garde le silence, et l'on peut en déduire qu'il y a acquiescement. En conclusion, M. Yamada approuve le renvoi de l'ensemble des projets de directive proposés au Comité de rédaction.

5. M. HASSOUNA remercie tout d'abord le Rapporteur spécial sur les réserves aux traités pour son treizième rapport minutieux et avisé. Lors de sa présentation, le Rapporteur spécial semblait presque s'excuser de la lenteur de ses travaux, même s'il l'a justifiée par sa volonté délibérée d'analyser les questions en cause de manière rigoureuse et approfondie. M. Hassouna tient à l'assurer qu'il lui accordera un soutien sans réserve aussi longtemps que le fruit de ses efforts aura une utilité pratique pour les gouvernements et les praticiens, ce qui est le cas des projets de directive à l'examen. Dans sa présentation, le Rapporteur spécial a également souligné l'importance qu'il attache aux vues de la Commission sur certaines questions abordées dans son rapport. Il a en effet rappelé à maintes reprises par le passé qu'il appartenait à la Commission d'adopter des positions claires sur certaines questions de principe, y compris en recourant à la procédure du vote, plutôt que de laisser au Comité de rédaction le soin d'en débattre. Tout en admettant que la Commission peut, et dans certains cas doit adopter de telles positions de principe, M. Hassouna dit que l'expérience récente a montré qu'il n'était pas toujours judicieux de suivre une telle voie et qu'en renvoyant les problèmes au Comité de rédaction, on pouvait parvenir à des compromis acceptables dans le cadre de débats informels.

6. En ce qui concerne les questions de fond abordées dans le rapport, M. Hassouna approuve la démarche générale adoptée par le Rapporteur spécial selon laquelle les réactions aux déclarations interprétatives, d'une part, et l'objection aux réserves ou leur acceptation, d'autre part, sont des questions distinctes. Cette approche séparée lui semble justifiée parce que ces deux questions sont juridiquement distinctes et parce qu'elles ne visent pas à produire les mêmes effets juridiques sur le traité. Dans son rapport, le Rapporteur spécial analyse les différents types de réactions qu'une déclaration interprétative est susceptible d'engendrer parmi les États et les organisations internationales. En décrivant chaque type de réaction, celui-ci donne parfois une lecture erronée de leur véritable nature. Ainsi, le texte soumis par Israël au Secrétaire général de l'ONU en réaction à une déclaration de la République arabe d'Égypte concernant la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (par. 8 [283] du rapport) par laquelle le Gouvernement israélien donne sa propre interprétation de la déclaration égyptienne, devrait selon lui être considéré comme une approbation conditionnelle et non comme une approbation complète et absolue. Cet exemple montre qu'il est difficile de préciser le sens des déclarations interprétatives et de les classer en différentes catégories.

7. Pour ce qui est de la requalification d'une déclaration interprétative par les États ou les organisations internationales, M. Hassouna observe que, si dans la pratique les États combinent souvent requalification et objection à une réserve, et que la requalification devient en réalité une forme d'objection, il n'en reste pas moins que

cette réaction devrait être considérée comme distincte et régie par des règles procédurales spécifiques. C'est pourquoi M. Hassouna approuve le premier paragraphe du projet de directive 2.9.3 (Requalification d'une déclaration interprétative) et est favorable au maintien du deuxième, où les crochets devraient être supprimés, car il pense qu'il faut bien distinguer les réserves des déclarations interprétatives. Dans plusieurs parties du rapport, il est fait référence aux effets juridiques des déclarations interprétatives, dont le Rapporteur spécial souligne qu'ils sont distincts de ceux que les réserves sont susceptibles de produire. Contrairement à ce qu'il affirme, l'examen des effets juridiques des déclarations interprétatives ne devrait pas être laissé en suspens; il serait utile, dans un but d'éclaircissement ou d'illustration, de préciser quels sont ces effets dans le corps du projet de directive ou dans le commentaire y relatif.

8. En ce qui concerne la question des déclarations interprétatives conditionnelles, il ne fait pas de doute qu'un tel type de réaction pourrait à bien des égards être considéré comme une réserve et que, par voie de conséquence, les régimes juridiques de ces deux catégories présentent un grand nombre de similitudes. En outre, la procédure applicable aux réactions à des déclarations interprétatives conditionnelles suivrait ainsi étroitement celle qui régit l'acceptation des réserves et l'objection aux réserves. Bien que le rapport décrive sans ambiguïté le contenu de ces principes, le projet de directive 2.9.10 (Réactions aux déclarations interprétatives conditionnelles) appelle davantage de précisions.

9. Enfin, à propos du projet de directive 2.9.9 (Le silence face à une déclaration interprétative), qui a donné lieu à des échanges nourris et intéressants, M. Hassouna rappelle que certains membres de la Commission ont proposé que cette disposition, selon eux redondante, soit purement et simplement supprimée tandis que d'autres ont estimé que seul le deuxième paragraphe était superflu. Pour M. Hassouna, le projet de directive 2.9.9 devrait être maintenu en l'état parce qu'il souligne opportunément la fonction du silence en tant que forme de réaction à une déclaration interprétative. Il est vrai toutefois que les mots «dans certaines circonstances particulières», au deuxième paragraphe de ce projet de directive, sont plutôt vagues et doivent donc être précisés sur le plan juridique. En conclusion, M. Hassouna approuve le renvoi de l'ensemble des projets de directive présentés au Comité de rédaction.

10. M^{me} JACOBSSON félicite le Rapporteur spécial pour son excellent et très intéressant rapport, particulièrement détaillé et bien documenté. Elle remercie aussi M. Daniel Müller, dont le rôle essentiel dans l'élaboration du rapport examiné a été salué par le Rapporteur spécial lui-même. Faisant suite à une demande expresse formulée par ce dernier, M^{me} Jacobsson dit qu'elle limitera son intervention à des considérations relatives au projet de directive 2.9.9 (Le silence face à une déclaration interprétative). À cet égard, elle souscrit à l'analyse du Rapporteur spécial – qui établit clairement que la notion d'acquiescement est également pertinente en droit des traités, tout en notant que la «conduite» (art. 45 de la Convention de Vienne de 1969 et art. 45 de la Convention de Vienne de 1986) est aussi impossible à définir (dans ce cadre) qu'il est difficile de déterminer à l'avance les circonstances

dans lesquelles le silence vaut consentement. C'est d'ailleurs pourquoi le Rapporteur spécial conclut que l'effet d'acquiescement ne peut être déterminé qu'au cas par cas (par. 315 du rapport).

11. La question cruciale est par conséquent de savoir si cette conclusion est dûment reflétée dans le projet de directive 2.9.9. Si le premier paragraphe ne soulève aucune difficulté, tel n'est pas le cas du deuxième. Comme l'a souligné M. Fomba lors d'une séance précédente, le silence n'étant rien d'autre qu'un comportement, la distinction entre «silence» et «comportement» au deuxième alinéa est quelque peu malencontreuse. Cet alinéa est-il nécessaire? Dans l'affirmative, que faut-il entendre par «circonstances particulières»? À ces questions, M^{me} Jacobsson répond qu'elle n'est pas favorable à ce que la Commission s'engage dans un exercice où celle-ci mettrait plus l'accent sur le droit de l'acquiescement que sur l'élaboration d'une directive pratique. La question de l'acquiescement d'un État est, en tant que telle, un sujet digne d'une étude distincte qui pourrait être inscrite au programme de travail à long terme de la Commission. Une solution consisterait peut-être à reformuler le deuxième paragraphe pour le transformer en une clause sans préjudice qui pourrait se lire *grosso modo* comme suit: «Ce paragraphe (c'est-à-dire le premier paragraphe) est sans préjudice d'une situation dans laquelle le silence de la part d'un État ou d'une organisation internationale est l'un des facteurs susceptibles d'apporter la preuve d'un acquiescement.» En conclusion, M^{me} Jacobsson dit qu'une mention, sous une forme ou une autre, des conséquences possibles du silence en tant qu'élément de «l'acquiescement», serait préférable à une énumération des «circonstances particulières» dans le corps du projet de directive. Elle approuve le renvoi des projets de directive examinés au Comité de rédaction.

12. M. PETRIČ souscrit pleinement à l'approche adoptée par le Rapporteur spécial dans son treizième rapport et apprécie en particulier l'étude qui y est faite des effets juridiques des déclarations interprétatives. Il est nécessaire que les règles régissant celles-ci soient plus qu'une simple transposition des règles sur les réserves énoncées dans la Convention de Vienne de 1969, et c'est pour cette raison que le Rapporteur spécial a, à juste titre, introduit une terminologie différente. M. Petrič souscrit également au travail effectué par le Rapporteur spécial sur le problème du silence, sur la question de la requalification et sur le traitement réservé aux déclarations interprétatives conditionnelles.

13. Les projets de directive proposés dans le rapport sont le fruit de ces études et c'est pourquoi, le projet de directive 2.9.9 mis à part, tous pourraient être renvoyés au Comité de rédaction.

14. S'agissant du projet de directive 2.9.9, et en particulier de son deuxième paragraphe, il n'a guère de fondement dans la pratique des États, ce qui est une faiblesse en soi. L'intention du Rapporteur spécial est certes compréhensible, car dans certaines circonstances un État ou une organisation internationale peut effectivement être considéré comme ayant acquiescé à une déclaration interprétative en raison de son silence ou de son comportement,

mais d'une manière générale de solides raisons sont nécessaires. En outre, comme face aux déclarations interprétatives le silence est fréquent et les réactions expresses rares, la prudence s'impose. Elle s'impose d'autant plus que l'effet de l'acquiescement est dans une large mesure similaire à celui de l'approbation, et qu'aux termes du projet de directive 2.9.5, la forme écrite est requise pour cette dernière.

15. En ce qui concerne les déclarations interprétatives conditionnelles, M. Petrič fait observer que c'est l'effet juridique d'un acte et non le nom qu'on lui donne qui détermine sa qualification. On pourrait faire valoir qu'en fait les déclarations interprétatives conditionnelles sont, de par leurs effets, des réserves et qu'elles doivent être traitées comme telles. Comme le dit le Rapporteur spécial au paragraphe 50 [325] de son rapport, leur principale caractéristique «rapproche les déclarations interprétatives infiniment plus des réserves que des déclarations interprétatives "simples"». Pour cette raison, M. Petrič souscrit pleinement à la conclusion à laquelle parvient le Rapporteur spécial au paragraphe 55 [330] de son rapport quant à la nécessité d'attendre une décision de la Commission sur les effets des déclarations interprétatives conditionnelles pour trancher cette question de terminologie.

16. M. HMOUD dit que le régime des déclarations interprétatives est un domaine du droit régissant les traités qui doit être éclairci et dans lequel des orientations doivent être données aux États et aux praticiens étant donné l'absence de dispositions y relatives dans les Conventions de Vienne de 1969 et de 1986. Comme, de plus en plus, les traités expriment des compromis diplomatiques et contiennent de ce fait des termes ambigus, le recours aux déclarations interprétatives est de plus en plus fréquent. En outre, certaines catégories de traités, au premier chef ceux relatifs aux droits de l'homme, ont tendance à interdire les réserves et les déclarations interprétatives et deviennent de ce fait pour les États un moyen d'adopter telle ou telle position juridique par rapport au traité et à ses dispositions. Il est donc nécessaire d'en traiter dans le projet de directives.

17. D'une manière générale, M. Hmoud pense comme le Rapporteur spécial que, comme les déclarations interprétatives diffèrent des réserves par leur contenu, le régime juridique applicable aux réactions qu'elles suscitent ne devrait pas être le même que celui des objections. Ceci ne vaut pas pour la seule terminologie et appelle la rédaction d'une série de règles, ou directives, distinctes. Aux fins de la pratique, la question de la requalification et de l'opposition à la requalification devrait être explicitée dans les directives pour que le praticien et le depositaire sachent quel sort réserver aux «réserves déguisées». Ceci est spécialement vrai en ce qui concerne les délais pour réagir à une déclaration ou même les effets juridiques d'une réaction à une réserve déguisée. Si une réserve est toujours une réserve quel que soit le nom que lui donne son auteur, le praticien et le depositaire n'en ont pas moins besoin d'indications quant à la manière de réagir et au sort à réserver à de telles réactions. Le rapport donne des exemples de réactions à des déclarations qui ont été considérées comme des objections par le depositaire.

18. Si les déclarations interprétatives conditionnelles constituent un cas particulier et sont à l'évidence distinctes des déclarations «simples», il n'est pas prudent de rapprocher le régime juridique qui leur est applicable de celui des réserves et de faire des analogies entre les réactions à ces déclarations et les objections. L'auteur d'une réserve entend modifier les effets juridiques d'un traité tandis que l'auteur d'une déclaration interprétative conditionnelle assujettit son consentement à être lié par le traité à l'acceptation de l'interprétation qu'il fait de celui-ci. Il y a d'un côté modification des effets juridiques, et de l'autre ratification/accession/acceptation conditionnelle relativement à l'instrument juridique.

19. S'agissant des catégories de réactions, la requalification constitue bien une catégorie distincte. Bien qu'elle soit en pratique associée à une réaction négative, il est possible que l'État ou l'organisation internationale qui réagit requalifie la déclaration en réserve sans s'y opposer; ceci est vrai dans le cas des traités qui admettent les réserves. Quant au projet de directive 2.9.3, qui traite de la question, il est important de préciser que l'État qui réagit considère la déclaration comme une réserve, car le praticien doit savoir que s'il décide de requalifier, il doit assumer les responsabilités juridiques qu'entraîne cette requalification. Ainsi, pour M. Hmoud, il n'est pas nécessaire de conserver le deuxième paragraphe du projet de directive 2.9.3 pour revenir sur cette distinction et sa conséquence, envisagées dans les projets de directives 1.3 à 1.3.3.

20. S'agissant des réactions négatives, les États tentent parfois de limiter le champ d'application d'un traité au moyen d'une déclaration interprétative lorsque le traité n'admet pas les réserves. Il faut bien indiquer que de telles déclarations ne sont pas «interprétatives», mais constituent des réserves et ne doivent pas faire partie de la catégorie des déclarations interprétatives. C'est pourquoi la réaction à de telles déclarations devrait relever de l'objection à une réserve et non de l'opposition. Elle devrait être exclue du champ d'application du projet de directive 2.9.2.

21. En ce qui concerne le silence, la question est très pertinente s'agissant des réactions aux déclarations interprétatives et il faut donner des indications sur la manière d'interpréter le silence afin que les États soient en mesure de faire face aux effets juridiques des déclarations interprétatives et des réactions à celles-ci. Dans la pratique, le silence a été considéré en fonction des circonstances comme un comportement ou comme faisant partie d'un comportement. M. Hmoud accepte cette approche: les juristes traitent ces deux catégories – le comportement et le silence – comme interchangeable et mentionner à la fois le silence et le comportement comme valant acquiescement ne pose pas de difficulté. Le projet de directive 2.9.9 peut donc être approuvé, en tant qu'il reflète la pratique en matière d'acquiescement, mais pour M. Hmoud le projet de directive 2.9.8 n'est pas nécessaire, car il n'ajoute rien aux dispositions du projet de directive 2.9.9. Quoi qu'il en soit, des dispositions sur le silence sont nécessaires pour indiquer quels en sont les effets, et pour préciser le délai à l'expiration duquel le silence sera considéré comme valant acquiescement. Ceci est très important, eu égard en particulier au problème des déclarations interprétatives qui sont en fait des réserves.

22. M. Hmoud souscrit aux projets de directives 2.9.5 à 2.9.7 relatifs à la forme, à la motivation et à la communication de l'approbation, de l'opposition et de la requalification. Il hésite par contre à souscrire à l'inclusion à ce stade du projet de directive 2.9.10 en attendant une décision de la Commission sur les effets juridiques des déclarations interprétatives conditionnelles.

La séance est levée à 10 h 55.

2978^e SÉANCE

Mardi 15 juillet 2008, à 10 h 5

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Al-Marri, M. Brownlie, M. Caffisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hasouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kamto, M. Kemicha, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, M^{me} Xue, M. Yamada.

Les réserves aux traités (suite) [A/CN.4/588, sect. A, A/CN.4/600, A/CN.4/L.723 et Corr.1 à 3, A/CN.4/L.739 et Corr.1 et A/CN.4/L.740]

[Point 2 de l'ordre du jour]

TREIZIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

1. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que ses conclusions concernant l'examen du treizième rapport sur les réserves aux traités (A/CN.4/600) ne seront pas particulièrement brèves, même si le rapport dans son ensemble n'a pas suscité beaucoup d'opposition. Dans l'ensemble, les commentaires des membres ont été axés sur le second paragraphe du projet de directive 2.9.9 (Le silence face à une déclaration interprétative).

2. Le Rapporteur spécial souhaite toutefois «se débarasser» du projet de directive 2.9.10 (Réactions aux déclarations interprétatives conditionnelles). À la différence de plusieurs autres membres, il continue d'estimer que ces déclarations unilatérales, qui sont définies dans le projet de directive 1.2.1¹⁷⁰ et qui visent à imposer une interprétation spécifique du traité, ne sont pas des réserves. Vouloir imposer une interprétation spécifique est une chose, mais vouloir exclure ou modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à l'État réservataire en est une autre. Il rappelle qu'en 2001¹⁷¹ la Commission a décidé de ne pas revenir sur la définition des déclarations interprétatives conditionnelles figurant dans le projet de directive 1.2.1. Tout en reconnaissant l'existence de ces déclarations unilatérales – qui ressemblent

¹⁷⁰ *Annuaire... 1999*, vol. II (2^e partie), p. 109 à 112.

¹⁷¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie), p. 18, par. 20.