

Document:-
A/CN.4/SR.653

Compte rendu analytique de la 653e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1962, vol. I

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

Mais l'autre éventualité qui a été évoquée pendant la discussion, à savoir le cas d'une conférence internationale au cours de laquelle le problème des réserves ne serait même pas abordé, est pour ainsi dire inconcevable. Là où il y a un danger réel, c'est lorsque, ne réussissant pas à atteindre un accord sur la liste des articles ouverts aux réserves, une conférence internationale finit par ne pas insérer dans le traité de clauses concernant les réserves, comme ce fut le cas pour la Convention de 1958 sur la haute mer. M. Ago espère que cette pratique sera très vivement déconseillée. Toutefois, pour le cas où cela se reproduirait, il faut que la Commission propose un moyen permettant de résoudre le problème *ex post facto*.

82. En matière de réserves, la Commission devrait revenir à une certaine rigueur, de manière à décourager les Etats à recourir trop fréquemment aux réserves.

83. M. EL-ERIAN, délaissant l'aspect théorique du problème, revient au côté plus pratique et constate que le Rapporteur spécial a réussi à concilier deux nécessités absolues : d'une part, celle d'assurer aux traités l'acceptation la plus large possible et, d'autre part, la nécessité de préserver leur intégrité et de maintenir l'uniformité des obligations.

84. Il s'est écoulé près de onze ans depuis que la Commission a soumis à l'Assemblée générale certaines considérations sur les réserves aux conventions multilatérales¹⁰ et depuis que la Cour internationale de Justice a donné son avis consultatif concernant les réserves à la Convention sur le génocide. Le moment est maintenant venu où la Commission peut contribuer puissamment à la solution d'un problème très controversé.

85. Au lieu d'examiner s'il existe une règle de l'unanimité et ce que l'on doit considérer comme une limitation à la souveraineté des Etats, la Commission devrait tenir compte du fait que la pratique récente approuve sans ambiguïté le droit de formuler des réserves aux traités multilatéraux. C'est avec raison que le Rapporteur spécial s'est efforcé de sanctionner ce droit, pour autant que la réserve soit compatible avec la nature et l'objet principal du traité. On a reproché à ce critère d'être subjectif, mais les critères subjectifs ne sont nullement inconnus en droit international : on en trouve un exemple dans l'article 28 (*Rebus sic stantibus*) du projet de Harvard¹¹. Ce critère ne lui paraît pas contenir d'élément perturbateur et il ne pense pas qu'il puisse saper le principe de l'intégrité des traités.

86. Le PRÉSIDENT déclare que, lorsque la discussion générale sera close, il priera le Rapporteur spécial d'indiquer quelles sont les questions de fond qui lui paraissent appeler une décision de la Commission avant que l'on puisse renvoyer l'article au Comité de rédaction.

La séance est levée à 17 h. 55.

653^e SÉANCE

Mardi 29 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) (suite)

[Point 1 de l'ordre de jour]

ARTICLE 17. — FACULTÉ DE FORMULER DES RÉSERVES ET DE LES RETIRER (suite)

ARTICLE 18. — LE CONSENTEMENT AUX RÉSERVES ET SES EFFETS (suite)

ARTICLE 19. — L'OBJECTION AUX RÉSERVES ET SES EFFETS (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des trois articles sur les réserves.

2. Parlant en qualité de membre de la Commission, il dit que les principaux points sur lesquels diffèrent les opinions des membres de la Commission ont trait à ce qu'on appelle le principe de l'intégrité du traité et à l'opportunité de revenir à la doctrine traditionnelle qui semble avoir été généralement admise, du moins jusqu'en 1951. Ainsi, Lord McNair pouvait dire en 1938 que l'on pousse souvent trop loin l'analogie entre les traités internationaux et les contrats du droit privé, mais que celle-ci n'en avait pas moins son utilité pour résoudre les problèmes nés de la pratique qui consiste à assortir de réserves la signature ou la ratification des traités¹. Lord McNair poursuivait ce raisonnement en assimilant les réserves aux contre-offres que connaissent les divers systèmes de droit interne, assimilant les clauses d'un traité à une offre soumise à l'acceptation des parties, offre que n'accepte pas l'Etat auteur de la réserve qui soumet à son tour une nouvelle offre sous une forme modifiée à l'acceptation des Etats parties au traité. Le sort de la réserve dépend donc de l'accueil que cette contre-offre recevra des parties au traité. Telle semble avoir été alors l'opinion généralement reçue et une thèse voisine avait la faveur de la Commission en 1951, comme il ressort notamment du memorandum que M. Amado a présenté à l'époque².

3. Toutefois, ainsi qu'on le voit dans le commentaire du Rapporteur spécial, l'Assemblée générale n'a pas accepté ce principe, malgré la recommandation de la Commission ; la Cour internationale de Justice, elle aussi, avait refusé d'adopter cette doctrine dite traditionnelle en tant que règle de droit dans le cas des réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Compte tenu de cette opinion, de la pratique des Etats et des débats de

¹⁰ « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 3^e session », *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, supplément n° 9 (A/1858)*, p. 3.

¹¹ Supplément de l'*American Journal of International Law*, vol. 29, n° 4, p. 662.

¹ *The Law of Treaties*, 1938, p. 105.

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1951* (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.6, vol. II), p. 17 à 23.

l'Assemblée générale sur la recommandation présentée par la Commission en 1951, M. Pal ne croit pas que l'on s'orienterait dans un sens conforme au développement progressif du droit international si l'on envisageait d'en revenir à la règle de l'unanimité.

4. Il approuve, pour l'essentiel, la manière dont le Rapporteur spécial a formulé les principes sur lesquels reposent les trois articles du projet qui ont trait aux réserves. On peut laisser au Comité de rédaction le soin de fixer le libellé des articles ; la Commission devrait s'occuper uniquement d'améliorer l'énoncé des principes fondamentaux.

5. M. Pal pense, comme le Rapporteur spécial et comme d'autres membres de la Commission, qu'il convient d'adopter, en l'empruntant à l'Avis de la Cour internationale de Justice, le critère de la compatibilité de la réserve avec l'objet et le but du traité, bien qu'il ne constitue pas réellement un principe directeur. M. Rosenne a suggéré que l'on devrait en outre adapter ce critère de compatibilité aux fins des articles 18 et 19. Ce serait, en réalité, limiter les objections qui ne seraient alors recevables que pour l'unique motif de l'incompatibilité de la réserve avec l'objet et le but du traité ; si l'on se ralliait à la manière de voir de M. Rosenne, la question du consentement perdrait de l'importance. Néanmoins, dans cette hypothèse même, l'article 18 resterait nécessaire. S'il ne peut être fait d'objection à une réserve que fondée sur l'incompatibilité de cette dernière avec l'objet du traité, les objections n'auraient pas de conséquences juridiques immédiates et il appartiendrait à chaque partie de tirer ses propres conclusions, ainsi que le Rapporteur spécial le fait observer au paragraphe 4 du commentaire. La question du consentement, dans ce cas, peut bien paraître n'être pas en cause, mais le principe énoncé à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 17 subsiste ; d'après cette disposition, les réserves sont recevables, quand bien même elles seraient expressément ou tacitement exclues par les dispositions de l'alinéa *a*) du paragraphe 1, pourvu qu'elles aient reçu le consentement des parties. L'article 18 reste donc nécessaire même dans l'hypothèse où la Commission accepterait la proposition de M. Rosenne qui vise à appliquer aux objections le critère de la compatibilité.

6. Plusieurs membres de la Commission ont demandé qu'elle se garde d'encourager le recours aux réserves. Certes, il y a beaucoup de poids et de sagesse dans ces observations, mais M. Pal fait observer que, dans la situation internationale actuelle, à tout prendre, la sagesse voudrait qu'on ne ferme pas la porte aux réserves.

7. Vu le développement rapide du régionalisme et vu que ce développement n'est pas sans inconvénient au moment où le monde s'efforce de trouver une nouvelle unité, il importe de laisser la porte ouverte à une participation plus large des Etats aux mesures orientées dans le sens d'une action internationale efficace au sein d'une organisation mondiale au lieu de les contraindre à chercher des solutions au sein de groupes régionaux. M. Pal ne perd, certes, pas de vue les raisons sur lesquelles se fonde la création des groupes régionaux, non plus que l'intérêt de ces derniers ; les Etats d'une même

région peuvent avoir des problèmes et des intérêts communs que ne partagent pas les autres pays du monde ; les membres de ces groupes peuvent donc avoir quelque motif de joindre leurs efforts, surtout s'ils ont un passé commun d'histoire et de traditions qui leur rendra plus facile de trouver des solutions communes dans le cadre d'une organisation de ce genre que dans un groupe plus hétérogène. Mais, étant donné le nombre et la complexité des problèmes qui ne sauraient être résolus que par une action internationale, la nécessité de s'adapter aux circonstances nouvelles impose à tous les peuples l'obligation d'édifier et de réorganiser la vie collective dans le cadre mondial. Il n'est pas jusqu'au domaine classique de la responsabilité des Etats où il ne faille que tous les Etats prennent conscience de ce fait que, pour s'acquitter réellement de leurs obligations, ils dépendent d'événements qui se passent au-delà de leurs frontières. Dans le monde contemporain, l'interdépendance des Etats s'est accrue jusqu'à un point qui est sans précédent et les cas où une nation ne peut se suffire à elle-même vont se multipliant. Envisagée du point de vue de cette évolution, la Charte des Nations Unies elle-même se présente comme une tentative de résoudre les problèmes internationaux dans le cadre mondial. C'est en gardant les yeux fixés sur tout cet arrière-plan que la Commission devra prendre ses décisions.

8. Deux questions essentielles restent à résoudre : le critère de la compatibilité avec l'objet et le but du traité devra-t-il être appliqué aux objections aux réserves ? Convient-il d'adopter le système interaméricain auquel le Rapporteur spécial a fait place dans son projet et, si oui, dans quelle mesure ?

9. M. PESSOU déclare que le projet d'articles devrait contenir une disposition qui s'écarterait de la règle de l'intégrité du régime juridique établi par le traité, bien que plusieurs membres de la Commission se soient prononcés dans leurs interventions en faveur du maintien de cette règle. Il est bien évident que le fait d'admettre des réserves à certaines dispositions d'un traité peut compromettre jusqu'à l'objet même du traité ; consentir à un traité, pour retirer ensuite ce consentement par quelque artifice est une manière de faire semblable à la pratique que condamne le vieux dicton du droit français « donner et retenir ne vaut ». Mais on ne saurait nier que le recours aux réserves est admissible si les réserves sont compatibles avec l'objet et le but du traité.

10. Il ne peut être admis de réserves qu'aux traités multilatéraux, plurilatéraux et collectifs, où la majorité peut tempérer l'effet de la réserve. Lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux, où les obligations contractées par l'une des parties ont pour contrepartie celles que l'autre assume, toute réserve équivaldrait évidemment au refus de ratifier.

11. A la séance précédente, M. Gros a souligné les difficultés que soulèverait la diversité des régimes juridiques résultant d'un même traité, et il a exprimé l'opinion que cette diversité est incompatible avec le rôle d'unification que jouent les traités normatifs. M. Pessou, quant à lui, suggérerait, si l'on ne parvient pas à dégager

une opinion commune sur ce point, de différencier quelque peu les articles 17 et 18, en énonçant d'abord la règle générale de l'intégrité du traité, pour formuler ensuite l'exception que constituent les réserves.

12. M. LACHS constate que M. Ago et M. Briggs, notamment, ont posé quelques graves problèmes, qui touchent à l'essence même de la question que la Commission est en train d'examiner. Depuis le moment où la bataille s'est engagée sur la question des réserves, il y a plus de dix ans, une foule d'arguments ont été invoqués pour ou contre cette institution. En dehors même de la question de l'intégrité du traité qu'a posée M. Gros, il existe maints arguments contre les réserves ; on affirme, par exemple, que, puisqu'un traité est un contrat, les droits et les obligations qu'il comporte doivent être soigneusement pesés, de manière que la charge n'en soit pas plus lourde pour un Etat que pour un autre ; on fait également valoir qu'une réserve constitue, en réalité, une nouvelle étape de la négociation du traité et qu'il convient donc que toutes les parties soient consultées ; enfin, M. Ago a insisté sur ce point que le recours aux réserves peut conduire à des abus et assurer à certains Etats des avantages injustifiés.

13. Or, de l'avis de M. Lachs, si l'on examine ces arguments, on constate qu'ils ne sont pas valables et que l'institution des réserves fait maintenant partie intégrante du droit international. Parmi les traits dominants du monde moderne, il faut compter la grande diversité des Etats et des intérêts qui les poussent à conclure des traités ainsi que la rapide expansion du droit international, qui a conquis de nombreux domaines nouveaux. Par suite, chaque fois qu'il y a plus de deux parties à un traité, leurs intérêts ne sauraient coïncider. Bien plus, dans certains cas, l'adhésion sans réserve peut être de moindre valeur qu'une adhésion assortie de réserves ; tout dépend de ce que chaque Etat apporte pour sa part au traité, puisque certains Etats qui donnent au traité une adhésion sans réserve ne voient dans cette mesure qu'une simple formalité. L'adoption d'une règle trop rigide pourrait empêcher un Etat dont l'adhésion était d'importance capitale pour le traité, de devenir partie à celui-ci et aboutirait ainsi à ruiner l'objet même du traité. Du point de vue purement théorique, de surcroît, la prétendue règle de l'unanimité n'est nullement une règle du droit international ; c'est à bon droit que la Cour internationale de Justice a signalé que la procédure consacrée dans le rapport adopté en 1927 par le Conseil de la Société des Nations — où était défendu le principe de l'intégrité du traité — représentait tout au plus « le point de départ d'une pratique administrative »³.

14. Si l'on tient compte de la grande diversité des intérêts des Etats, il semble préférable, pour autant que ce soit possible, de laisser ceux-ci libres de déterminer la mesure dans laquelle ils seront liés par le traité. Certes, le risque existe que les réserves soient utilisées de manière abusive, mais le même argument vaut pour toute institution juridique ; à l'autre bout de la chaîne, il y a le risque inverse de l'inaction et de l'adhésion purement verbale au traité. On ne saurait, par crainte

des abus, méconnaître totalement le processus historique du rapprochement des nations.

15. Il convient que la Commission adopte une position d'équilibre, qui tienne compte de tout le problème. De plus, les intérêts divergents des Etats qui concluent un traité ne sauraient être automatiquement conciliés par l'application d'une règle quantitative, celle de la majorité, car la minorité n'est pas seulement une notion quantitative mais aussi qualitative. D'une manière générale, M. Lachs estime que le Rapporteur spécial a proposé une solution viable, qui comporte un certain nombre de garanties contre d'éventuels abus.

16. M. Lachs ne partage pas l'opinion qui a été exprimée dans certaines interventions au cours de la séance précédente, selon laquelle accepter les propositions du Rapporteur spécial serait compromettre gravement tout le système des relations nées du traité. M. Lachs ne peut suivre M. Ago sur ce terrain : il faut voir dans les réserves l'aboutissement de l'évolution naturelle du droit international et le moyen de créer un nouveau type de relations découlant des traités. Quant à la crainte exprimée par M. Briggs que la méthode préconisée dans le rapport présenté par le Rapporteur spécial ne crée des relations trop complexes dans le cadre du traité, cet argument a été avancé par le Gouvernement du Royaume-Uni devant la Cour internationale de Justice, à propos des Réserves à la Convention sur le génocide⁴. Mais, le mécanisme des traités est tel que pareil résultat peut se produire sans que des réserves aient été formulées ; c'est le contact du traité avec la vie elle-même qui fait entrer en action les interrelations entre les droits et les obligations. Certaines de ses clauses peuvent devenir lettre morte, tandis que d'autres acquièrent sans cesse plus de poids, en raison de l'intérêt que certains Etats portent à des dispositions déterminées du traité. On ne saurait guère ramener à de simples formules toutes les nuances que comportent des relations aussi complexes.

17. Si donc on tient compte de l'application pratique de l'institution des réserves, la solution à laquelle on aboutit inévitablement est celle qui penche vers des conceptions plus libérales. Depuis vingt-cinq ans au moins, de nombreux théoriciens ont pesé de tout leur poids contre l'institution des réserves en faveur du principe de l'unanimité ; pourtant des centaines de réserves ont été faites aux traités conclus sous les auspices de la Société des Nations. En conséquence, les réserves ont acquis droit de cité dans les relations internationales et, dans les toutes dernières années, bien des auteurs ont changé d'avis sur la question. La pratique l'a emporté, comme le Rapporteur spécial l'a si justement indiqué dans son rapport.

18. M. TOUNKINE revient aux arguments qui ont été présentés à la Commission contre l'institution des réserves. M. Gros, par exemple, a dit que les réserves détruisent l'intégrité du régime juridique du traité en le rendant inapplicable à toutes les parties ; quant à M. Ago, il a soutenu que les réserves rendraient l'uni-

³ Réserves à la convention sur le génocide, « Avis consultatif », CIJ, *Recueil*, 1951, p. 25.

⁴ Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Mémoires, plaidoiries et documents*, CIJ, 1951, p. 62.

versalité illusoire et a proposé d'appeler l'attention des Etats sur le danger des réserves. La pratique des réserves n'est évidemment pas sans danger, mais y a-t-il en ce monde quelque chose qui soit vraiment sans danger ? Il y a théoriquement des réserves qui peuvent s'écarter de l'objet du traité lui-même, mais l'on ne doit pas signaler les dangers que les réserves présentent pour les Etats sans dire également les avantages qu'elles offrent. Le mieux, de l'avis de M. Tounkine, serait de laisser aux Etats la faculté de décider par eux-mêmes, d'autant que les autres Etats intéressés à un traité donné sont libres soit d'accepter les réserves, soit d'y faire opposition si ces réserves ne sont pas compatibles avec l'objet et le but du traité.

19. Si l'on part du principe que les traités ont vraiment une unité organique propre, que l'*elegantia juris* est le but essentiel de la Commission et que le principe sur lequel se fonde la Commission est : « *Vivat justitia, pereat mundus* », alors il est bien évident que les réserves ne sauraient trouver leur place dans un système aussi rigide. Toutefois, la Commission ne doit pas aborder la question sur un plan trop abstrait. Elle ne doit jamais oublier qu'il y a un lien entre le droit et la vie réelle et elle ne doit considérer les effets du droit qu'en fonction de la réalité.

20. On a également entendu exprimer l'opinion que les Etats ne doivent pas se sentir encouragés par les articles du projet à présenter des réserves. Théoriquement, M. Tounkine est aussi de cet avis, mais il pense que l'on devrait aborder la question plus carrément. Une réserve est le résultat de la démarche d'un Etat qui estime être dans l'impossibilité de devenir partie à un traité s'il n'apporte pas au texte la réserve en question. En principe, bien sûr, un traité ne devrait pas comporter de réserves, mais le moyen de réaliser cet idéal est de tout mettre en œuvre dans le cours des négociations pour parvenir à un accord sur un texte pouvant être accepté par tous les Etats intéressés : c'est en encourageant les conférences à élaborer des traités dont les conditions soient acceptables pour tous que l'on arrivera progressivement à réduire le nombre des réserves.

21. Il y a, semble-t-il, dans l'esprit de certains membres de la Commission confusion entre le problème des réserves spécifiques et le problème des réserves en tant qu'institution du droit international. Il est possible que telle réserve ne soit pas nuisible et que telle autre le soit ; par exemple, les réserves formulées par le Royaume-Uni au Pacte Briand-Kellog de 1928⁵ ont restreint la portée des clauses de ce très important traité international : elles étaient donc intrinsèquement mauvaises.

22. On a déjà dit que les réserves en général fournissent la possibilité à un plus grand nombre d'Etats de devenir parties à un traité ; c'est là, comme l'a souligné M. Lachs, l'aboutissement de l'évolution de la pratique des traités dans les temps modernes. L'expérience des conférences de plénipotentiaires a montré que, même si les parties sont animées de la meilleure volonté, les délais prescrits empêchent souvent les parti-

cipants d'aboutir à des résultats qui soient acceptables sans réserves pour tous les Etats intéressés. Dans ces conditions, il n'est guère souhaitable d'accepter un système qui ôterait à un nombre d'Etats peut-être assez considérable la possibilité de devenir parties à un traité. De plus, ce ne serait pas s'inspirer de l'esprit du droit international moderne, qui encourage les Etats à la collaboration, que d'empêcher de propos délibéré certains Etats de devenir parties à des traités intéressant l'ensemble de la communauté des nations.

23. On peut donc déduire de tout cela que les réserves ont une utilité en tant que moyen pratique de favoriser la coopération internationale. A dire vrai, les réserves sont indispensables dans la pratique moderne car, en fait, elles se rapportent généralement à des clauses relativement peu importantes du traité et si elles sont incompatibles avec l'objet et le but du traité, les autres parties sont naturellement libres de les rejeter.

24. M. Briggs a proposé d'appliquer à la procédure d'acceptation ou de rejet des réserves, la règle de la majorité des deux tiers ou de toute autre majorité qui aurait pu être fixée pour l'adoption du texte du traité précisant que, si la majorité spécifiée acceptait la réserve, le traité deviendrait obligatoire pour toutes les parties. A ce propos, M. Tounkine voudrait insister sur un point de droit théorique. La conclusion des traités est un processus qui comporte une série d'opérations, mais les réserves apparaissent une fois achevé le processus de formation de l'accord, en d'autres termes lorsque le texte est devenu définitif et ne saurait être modifié selon la procédure habituelle de négociation. Les réserves représentent donc une sorte de dérogation au processus normal de conclusion du traité ; en un certain sens, cependant, elles représentent aussi un moyen de coordonner la volonté des Etats, car on ne saurait imposer une réserve à l'une quelconque des parties à un traité.

25. M. Tounkine partage l'avis de ceux qui voient dans la réserve une sorte d'offre faite par l'Etat qui la formule, offre que les autres parties, exerçant leurs droits souverains, sont libres d'accepter ou de ne pas accepter. Ainsi donc, lorsque M. Briggs dit que la recevabilité des réserves devrait être régie par la règle de la majorité, c'est là une proposition qui n'est pas applicable et qui enlèverait aux réserves toute valeur, puisque ce qui les caractérise essentiellement, c'est qu'elles constituent une dérogation au processus continu de conclusion des traités.

26. M. Tounkine approuve, dans l'ensemble, les dispositions proposées par le Rapporteur spécial, qui semblent constituer la seule base sur laquelle les Etats puissent s'entendre pour l'instant ; nombreux sont les Etats qui ne pourraient accepter des clauses interdisant radicalement toute réserve. A son avis, le projet d'articles doit poser trois principes. En premier lieu, les Etats sont libres de faire des réserves, à moins que le traité ne les interdise ou ne les limite expressément. En second lieu, à propos du test de la compatibilité, M. Tounkine estime avec M. Rosenne que, si l'on applique ce critère aux réserves, il faut aussi l'appliquer en matière de consentement et d'objection aux réserves. En troisième lieu, si une réserve est acceptée, le traité doit être en

⁵ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. XCIV, p. 57.

vigueur entre l'Etat qui fait la réserve et toutes les parties qui consentent à cette réserve, sauf en ce qui concerne l'article ou les articles qui font l'objet de la réserve. En revanche, si un Etat s'oppose à une réserve, il semble prématuré d'en déduire que cet Etat ne sera pas lié par le traité vis-à-vis de l'Etat qui a formulé la réserve. Il faut que l'Etat qui fait opposition soit libre de dégager lui-même ses conclusions ; il se peut qu'il objecte uniquement pour bien marquer sa position, non pour éviter de se lier par traité avec l'Etat qui fait la réserve. Il faut donc laisser aux Etats qui font opposition à des réserves le soin de décider eux-mêmes si leur opposition doit ou ne doit pas comporter de conséquences extrêmes.

27. M. ROSENNE tient à préciser encore sa pensée au sujet de la place que l'on peut accorder au critère de la compatibilité, dans l'institution des réserves et dans la règle supplétive que la Commission est en train d'élaborer. Il a été surpris que le Président laisse entendre que la Commission était très divisée sur ce point. Or, s'il a bien compris ce que le Rapporteur spécial a voulu dire dans l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 17 comme dans le commentaire et l'exposé oral qu'il a consacrés aux articles sur les réserves, le critère de compatibilité que contient cette clause n'est qu'une sorte de directive générale qui n'est pas suffisante en soi : lorsqu'il s'agit de déterminer quel est effectivement le droit en la matière, les critères objectifs à appliquer restent le consentement et l'objection.

28. M. Rosenne estime que c'est en effet en associant le principe général et ces critères objectifs que l'on parviendra le plus sûrement à résoudre le problème, mais c'est précisément pour cela qu'à son avis il conviendrait d'énoncer ce critère explicitement dans l'article 19 au lieu de s'en rapporter simplement à une solution implicite comme semble le faire le Rapporteur spécial dans son rapport. La Cour a déclaré, en effet, dans son Avis consultatif concernant les Réserves à la Convention sur le génocide, en réponse à la question II, que les Etats contractants, en matière d'objections aux réserves, ont l'obligation commune de s'inspirer dans leur jugement de la compatibilité ou de l'incompatibilité de toute réserve avec l'objet et le but de la Convention.

29. On a évoqué au cours du débat une question qui relève de la philosophie du droit lorsqu'on s'est demandé si le régime juridique, créé par une convention multilatérale, est en somme une série de relations bilatérales ou quelque chose de plus complexe. La Commission avec ses vingt-cinq membres, pas plus que n'importe quel autre groupe de juristes, n'arrivera jamais à s'entendre sur ce point et l'orateur se demande si cette question a une importance lorsqu'il s'agit d'élaborer une règle supplétive pour les cas où le traité et tous les documents qui l'accompagnent ne contiendraient pas de dispositions sur la recevabilité des réserves. D'un point de vue pratique, ce qui importe pour chaque Etat, c'est de savoir quelles sont les relations qui le lient par traité aux autres Etats de façon que le traité ne soit pas dépourvu d'efficacité réelle. La publication des Nations Unies intitulée « Etat des conventions multilatérales pour lesquelles le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire » (ST/LEG.

3/Rev.1) expose clairement la situation pour cette catégorie de traités.

30. En ce qui concerne la doctrine de l'intégrité du traité, que M. Rosenne trouve un peu difficile à comprendre, le Rapporteur spécial a fait valoir, avec raison, au paragraphe 7 du commentaire, que l'on risque facilement de s'exagérer les effets fâcheux que les réserves peuvent avoir sur l'intégrité du traité. Une difficulté existe mais il ne faut pas qu'elle empêche la Commission d'élaborer une règle efficace adaptée aux besoins modernes. Comme l'a dit M. Tounkine, il y a peut-être un réel danger à vouloir être trop précis en ce qui concerne les effets ultimes d'une objection. D'après la pratique suivie depuis 1951, on constate que les Etats qui font opposition à une réserve s'abstiennent souvent de conclure que leur opposition équivaut à un refus de se lier par traité avec l'Etat qui a formulé la réserve. Sur ce point, M. Rosenne est disposé à accepter le projet du Rapporteur spécial dans sa teneur générale, et il ne croit pas que ce texte puisse gêner les Etats qui n'entendent pas tirer toutes les conclusions d'une objection formelle à une réserve faite par un autre Etat.

31. M. AGO constate que si, dans l'ensemble, la Commission paraît disposée à accepter les propositions du Rapporteur spécial et à souscrire à ses conclusions, il ne se dégage pas moins du débat un certain élément de polémique qui pourrait donner à penser qu'il subsiste quelques doutes sérieux portant sur le fond. Il est arrivé que des membres de la Commission isolent une partie du raisonnement de son contexte pour battre en brèche un argument qu'un autre orateur n'avait même jamais songé à invoquer. M. Ago, par exemple, n'a jamais voulu dire qu'il faille interdire toutes réserves aux traités. Les réserves sont une pratique nécessaire des Etats et il ne servirait à rien de feindre d'ignorer les réalités de la vie internationale ; ce qu'il a souligné, c'est que la réserve est une institution qui, portée au-delà de certaines limites, peut réduire à néant les effets d'un traité et l'avancement de la codification du droit international. Certains membres de la Commission ont parlé avec éloquence des côtés favorables des réserves, mais M. Ago préfère, lui, se placer du point de vue de la nécessité de sauvegarder l'objet effectif des traités.

32. Les réserves sont une institution actuelle et réelle de la vie internationale. Le vrai problème que le projet de la Commission doit permettre de résoudre est de savoir dans quelles conditions elles peuvent être admises. En outre, M. Ago reconnaît, certes, que les réserves sont indispensables parce qu'il est impossible d'arriver rapidement à faire accepter des règles universelles par tous les Etats, mais ce qu'il ne peut admettre, c'est que l'on présente les réserves comme constituant en elles-mêmes un progrès dans l'évolution du droit international.

33. Il est exact, comme l'a dit M. Tounkine, que la possibilité de formuler des réserves peut être un moyen d'augmenter le nombre des parties à un traité mais cet avantage disparaît si les réserves réduisent à néant l'essence même du traité. D'ailleurs, on ne peut aller que jusqu'à un certain point dans cette voie car rien

ne sert d'obtenir qu'un grand nombre d'Etats deviennent parties à un traité si l'essentiel du traité n'est pas sauvegardé.

34. Le critère proposé par le Rapporteur spécial, à savoir que les réserves doivent être compatibles avec l'objet et le but du traité, risque de susciter des difficultés pratiques d'interprétation. Comme l'a indiqué M. Tounkine, la situation est claire lorsque le traité lui-même précise, comme il doit le faire, les dispositions qui sont essentielles au point qu'elles ne souffrent pas de réserve et celles qui ne présentent pas ce caractère, mais la situation sera probablement plus floue si le traité ne contient pas de clause sur ce sujet, soit parce que la question des réserves n'a pas été abordée pendant la négociation, soit parce que les Etats intéressés n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une clause touchant les réserves.

35. A propos de l'effet des réserves, M. Tounkine est parvenu à la même conclusion que M. Ago, à savoir que le traité est en vigueur entre l'Etat qui formule une réserve et celui qui accepte cette réserve, sauf en ce qui concerne les dispositions auxquelles se rapporte la réserve, ces dernières restant sans effet entre ces deux Etats.

36. M. Ago pense toutefois qu'en cas de silence du traité le critère auquel on peut se référer pour juger de la recevabilité des réserves est l'intention de l'ensemble des parties, par opposition à l'intention individuelle de chacun des Etats, au moment de l'élaboration du traité et il ne saurait approuver la conclusion de M. Tounkine qui est de laisser à chaque Etat individuellement le soin de trancher la question de la recevabilité d'une réserve. Il ne partage pas non plus l'opinion qu'il n'est pas nécessaire que l'Etat qui fait opposition précise si celle-ci entraîne ou non le refus de se lier par traité avec l'Etat qui formule la réserve. Il ne serait pas bon de laisser subsister une telle imprécision, et s'il n'appartient pas à la Commission de faire des recommandations paternelles aux Etats, elle doit néanmoins formuler, si possible, des règles claires et nettes. Si l'on adoptait un système qui permettrait à n'importe quel Etat de formuler n'importe quelle réserve à n'importe quelle clause du traité et qui laisserait à chaque partie la faculté d'accepter la réserve ou d'y faire opposition, sans indiquer les conséquences de son objection, autant vaudrait dire : *fiat apparentia juris, pereant jus et mundus*.

37. M. VERDROSS déclare que si la divergence de vues entre M. Tounkine et M. Ago paraît considérable, l'un et l'autre admettent cependant que tout dépend de la volonté commune des parties. A une époque où il n'existe pas d'autorité supranationale, il faut laisser aux parties le soin de déterminer si la réserve est compatible avec l'objet du traité, car il est peu probable qu'une telle décision puisse être confiée au Secrétaire général des Nations Unies.

38. M. TOUNKINE, répondant à une observation de M. Ago, dit que, si l'on ne peut considérer les réserves comme représentant en elles-mêmes un progrès, on ne saurait davantage les isoler des relations découlant du traité. Or, envisagées de ce point de vue, on doit recon-

naître qu'elles constituent une institution qui a son utilité.

39. Il reconnaît, avec M. Ago, que le nœud du problème réside dans le fait que la réserve doit être compatible avec l'objet et le but du traité. La Commission est placée devant l'alternative suivante : soit tâcher d'élaborer une règle pour déterminer si la réserve est compatible, soit laisser la décision aux Etats intéressés.

40. M. Ago a dit qu'en cas de silence du traité, on peut présumer que les parties sont opposées aux réserves ou du moins qu'elles ne les considèrent pas comme recevables pour tous les articles. Personnellement, M. Tounkine serait enclin à penser qu'en cas de silence du traité, il est difficile de dégager des conclusions quelconques quant à l'intention des parties, et qu'il vaudrait mieux les laisser décider elles-mêmes, sous forme d'acceptation ou de rejet de la réserve.

41. En pratique, les cas où les réserves sont d'une nature ou d'un nombre tel que le caractère d'universalité d'un traité multilatéral puisse en être altéré, sont très rares. Or, on ne saurait fonder une règle sur des cas exceptionnels.

42. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare que, la cause en question ne visant que les cas où le traité lui-même est muet sur ce point, les futurs négociateurs de traités seront suffisamment avertis, lorsqu'ils auront accepté la convention, qu'ils doivent régler cette question avec un soin particulier. Seuls les traités déjà conclus pourraient donner lieu à des difficultés si la clause devait être rétroactive en quelque mesure que ce soit ; sinon, la question des réserves en ce qui concerne ces traités devra être résolue par certaines présomptions établies en s'inspirant des règles du droit à l'époque où le traité a été conclu. Si l'on peut présumer que les parties n'ont voulu autoriser que les réserves expressément prévues, le silence du traité doit être interprété comme signifiant qu'aucune réserve n'est permise. Si la Commission réussit à élaborer une règle précise au sujet des réserves et si les articles qu'elle aura établis sont définitivement acceptés par les Etats, il est probable qu'il ne se produira plus de difficultés du genre de celles qui se présentent lorsqu'un traité ne contient pas de clause concernant les réserves. Dans le cas du génocide, la question de la présomption tirée du silence du texte a également été traitée et la Cour a été d'avis que l'absence d'une clause spéciale relative aux réserves n'excluait pas nécessairement la possibilité de faire des réserves⁶.

43. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA constate que, pendant la discussion des articles 17, 18 et 19, la Commission s'est surtout préoccupée du cas où un Etat fait une réserve qui risque d'aller à l'encontre du but et de l'objet du traité. A son avis, on ferait mieux de s'arrêter au cas où un Etat fait une réserve et où un autre Etat ou d'autres Etats l'acceptent. Une réserve ne saurait évidemment avoir d'effet juridique que si elle est acceptée par d'autres Etats. On doit faire intervenir la règle *pacta sunt servanda*, mais le sens de cette

⁶ Réserves à la Convention sur le génocide, « Avis consultatif », CIJ, Recueil, 1951, p. 22.

règle, c'est certainement que le droit est ce qui a été décidé par les Etats. Dans le cas où un Etat fait une réserve et où un autre Etat accepte cette réserve, le résultat, si l'on applique la règle *pacta sunt servanda*, c'est précisément que ces deux Etats sont désormais liés par traité.

44. L'accord des deux Etats intéressés aurait fort bien pu revêtir la forme d'un traité bilatéral. M. Jiménez de Aréchaga ne voit pas pour quel motif un Etat tiers pourrait prétendre empêcher les deux Etats intéressés de se lier sous un même régime juridique dans le cadre d'un traité multilatéral. La règle supplétive en la matière doit être la liberté laissée aux parties et cette règle serait conforme à la pratique suivie depuis 1952 par le Secrétaire général conformément à la décision de l'Assemblée.

45. On a laissé entendre que le système proposé aurait pour effet de rendre plus complexes les relations juridiques entre les Etats, mais ces complications ne seraient pas plus grandes que celles auxquelles on se heurterait si les Etats intéressés se liaient entre eux par une série de traités bilatéraux, ce qu'ils sont parfaitement en droit de faire. Quoi qu'il en soit, la crainte de complications d'ordre administratif ne doit pas empêcher la Commission de s'en tenir à la règle *pacta sunt servanda*.

46. Ce n'est que dans des cas tout à fait exceptionnels que l'acceptation par un Etat de réserves formulées par un autre Etat pourrait léser les intérêts de tierces parties. En ce qui concerne la Convention de Genève sur la pêche de 1958, citée par M. Gros à la séance précédente, elle comporte, en fait, une clause indiquant avec précision les réserves qui ne sont pas recevables. La règle supplétive que la Commission doit formuler n'empêcherait pas que l'on puisse à l'avenir, dans tous les cas analogues, insérer une clause de ce genre dans un traité.

47. M. Briggs pense que l'acceptation des réserves devra être décidée par les parties, à une majorité qui reste à déterminer. Ce système prête à critique, en ce sens qu'une réserve particulière n'a souvent d'intérêt que pour deux Etats, alors qu'elle laisse indifférente la quasi-totalité des autres Etats. C'est ainsi que l'Argentine ne manque jamais, lorsqu'elle devient partie à un traité multilatéral, de faire une réserve sur l'application du traité aux îles Falkland. La majorité des Etats n'ont pas d'objection à opposer à cette réserve, puisqu'elle ne les intéresse pas. Il est manifestement impossible de soutenir que les Etats considérés peuvent, à la majorité des deux tiers, obliger le Royaume-Uni à accepter cette réserve. Il faut évidemment laisser la décision sur ce point, dans tous les cas, à l'Etat qui fait une objection à la réserve et à l'Etat auteur de cette réserve. Au cours de l'examen de l'alinéa *b*) du paragraphe 4 de l'article 13, la Commission a adopté des dispositions selon lesquelles, au cas où un Etat fait une objection à l'adhésion d'un autre Etat, l'Etat qui a formulé cette objection n'est pas lié par le traité avec l'Etat qui adhère au traité. En cette occasion, la Commission a accepté une proposition de M. Ago tendant à ce que la règle soit facultative pour l'Etat qui formule l'objection⁷.

48. La question des réserves se présente d'une manière analogue à celle de l'adhésion ; M. de Aréchaga voit donc avec faveur la suggestion de M. Tounkine, selon laquelle on devrait laisser aux deux Etats, respectivement auteurs de l'objection et de la réserve, la faculté d'être liés par les relations découlant du traité, malgré la réserve faite par l'un et l'objection opposée par l'autre.

49. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, entend répondre aux observations faites par les membres de la Commission non seulement en sa qualité de Rapporteur spécial, mais aussi en tant que membre de la Commission.

50. Plusieurs membres ont approuvé l'esprit progressif dans lequel Sir Humphrey a traité la question des réserves. En fait, il n'a eu d'autre intention que d'être fidèle à la pratique en vigueur et de présenter, en ce qui concerne le problème des réserves, des propositions que les Etats puissent accepter.

51. Certains membres de la Commission ont indiqué que leur manière de voir s'était modifiée depuis 1951. Si le Rapporteur spécial avait lui-même appartenu à la Commission, en 1951, son opinion eût été très proche de celle que M. Amado a exprimée cette année-là. Mais il faut tenir compte de l'évolution qui s'est produite depuis ce moment, évolution qui conduit à assortir de restrictions les principes traditionnels de l'intégrité du traité et de l'unité du régime juridique établi par le traité.

52. Depuis 1951, la pratique des Etats touchant les conventions multilatérales s'est orientée vers un système qui se rapproche du système latino-américain. Cependant, l'Assemblée générale ne s'est pas encore engagée. Elle s'est bornée à donner pour directives au Secrétaire général, par ses résolutions 598 (VI) et 1452 B (XIV), de communiquer les réserves et les objections aux réserves « sans se prononcer sur les effets juridiques de ces documents ». Cette pratique a été constamment suivie depuis 1952, mais il ressort du « Précis de la pratique du Secrétaire général » (ST/LEG/7) que, lorsque le Secrétaire général communique le texte des documents relatifs aux réserves, une adhésion ou une ratification assortie d'une réserve entre en ligne dans le calcul des adhésions ou des ratifications exigées pour l'entrée en vigueur du traité. Cela semble indiquer que l'ébauche d'un système semblable à celui de l'Amérique latine se dessine dans le cadre de la pratique de l'Assemblée générale. Les débats qui ont eu lieu en 1951 et en 1959 à l'Assemblée générale ont également fait apparaître une tendance à s'orienter dans ce sens.

53. Sir Humphrey a formulé ses propositions dans un esprit réaliste. La question est d'une extrême importance ; la Commission a déjà tenté une précédente fois de codifier les règles qui régissent la matière, mais ses propositions n'ont pas été retenues. Il y aurait grand inconvénient à ce que le projet d'articles de 1962, celui que la Commission est en train d'élaborer, soit rejeté parce que les articles relatifs aux réserves ne seraient pas de nature à être acceptés par les Etats. Le résultat en serait le maintien de la pratique actuelle, celle de la liberté des réserves. Si, au contraire, la Commission

⁷ 650^e séance, par. 46.

parvenait à faire la lumière sur la question des réserves, elle aurait réellement contribué à améliorer l'état de choses actuel.

54. Sir Humphrey souligne que les solutions qu'il a proposées ne traduisent pas nécessairement ses propres idées sur ce qui serait théoriquement le meilleur en matière de réserves, mais constituent seulement un essai de mettre au point un ensemble de dispositions qui aurait chance d'être accepté par les Etats.

55. Malgré ce qui a été dit en sens contraire, le Rapporteur spécial croit qu'il s'est en réalité produit un net partage d'opinions au sein de la Commission au sujet des propositions qu'il a présentées. Plusieurs membres de la Commission ont approuvé la conception générale qui inspire ces propositions. M. Tsuruoka, M. Ago, M. Briggs et M. Gros, au contraire, ont exprimé un certain embarras ; en effet, ils considèrent le système envisagé comme trop lâche et de nature à encourager la pratique des réserves ; il tend, à leurs yeux, à sacrifier l'unité du régime juridique du traité par souci d'universalité.

56. Les avis se partageant ainsi, on peut prévoir que des divergences de vues se feront jour à l'Assemblée générale à propos des articles relatifs aux réserves ; la Commission devrait donc réfléchir sérieusement au fait qu'il est nécessaire d'éviter que le projet d'articles ne soit, en conséquence, rejeté. En dehors de l'adhésion, les réserves constituent la principale question au sujet de laquelle la Commission peut apporter une contribution réelle à l'édification du droit des traités, si son projet d'articles est accepté.

57. La question essentielle sur laquelle la Commission devra se prononcer est de savoir si elle doit, dans les dispositions qui concernent les réserves aux traités multilatéraux généraux, reprendre le système latino-américain, quitte à le modifier. Ce système doit être considéré comme un tout. De ce point de vue, les dispositions du paragraphe 1 de l'article 17 revêtent une grande importance. Si la Commission reconnaît dans une large mesure la liberté des réserves, elle doit aussi admettre ce principe que, dans le cas où une réserve est expressément interdite ou implicitement exclue par le traité lui-même, cette interdiction ou cette exclusion doivent être respectées. Cette proposition, à laquelle ont souscrit tous les membres de la Commission, constitue un point de départ de grande importance : la faculté de formuler des réserves n'existe qu'en dehors des cas prévus au paragraphe 1 de l'article 17.

58. Une autre question a été posée par M. Ago, qui reconnaît l'utilité du critère de compatibilité énoncé à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 17, mais attache plus d'importance à l'intention des Etats qui ont originellement participé aux négociations. La formule « Tout Etat... doit s'assurer que ladite réserve est compatible avec l'objet et le but du traité » tient compte, jusqu'à un certain point, de cette intention ; c'est en effet par référence à l'intention des Etats qui ont participé aux négociations que l'on juge de l'objet du traité et de la compatibilité de la réserve avec cet objet.

59. Toutefois, M. Ago voudrait que l'on aille plus loin et que l'on recherche quelle a été l'intention des Etats

qui ont originellement participé aux négociations en matière de réserves. Lorsque les négociateurs ont adopté des dispositions expresses sur les réserves, leurs intentions sont devenues manifestes ; mais lorsque les négociations n'ont pas abouti à l'élaboration de dispositions expresses, il est difficile d'établir par déduction l'intention commune des parties sur la question des réserves. Le Traité de l'Antarctique, signé à Washington le 1^{er} décembre 1959, offre un exemple des difficultés qui peuvent se produire dans ce domaine. Ce Traité est ouvert à l'adhésion de nombreux Etats ; il comporte un article XII sur la modification et l'amendement du Traité, mais on n'y trouve aucune clause qui ait trait à la question des réserves. Il paraît douteux que l'on puisse en conclure à l'impossibilité de formuler une réserve à ce traité.

60. M. Rosenne pense que l'on devrait reprendre, aux articles 18 et 19, le critère de compatibilité ; il semblerait logique, en effet, si l'on accepte ce critère pour juger des réserves, d'en étendre l'emploi au consentement et aux objections aux réserves. Le Rapporteur spécial a hésité à proposer cette extension, parce qu'un Etat est toujours libre d'accepter une réserve ou de la rejeter, sans se fonder nécessairement sur le critère de compatibilité. La question ne présente, du reste, pas grande importance du point de vue pratique, puisqu'un Etat qui entend faire objection à une réserve dira toujours que la réserve est incompatible avec ce qui est de l'essence du traité.

61. Le vrai problème, pour la Commission, est de décider si elle proposera des dispositions modelées sur la pratique latino-américaine en matière de réserves, laquelle laisse la décision à chaque Etat, ou si, au contraire, elle présentera un système comportant, sous quelque forme que ce soit, une décision collective sur la recevabilité des réserves.

62. Sir Humphrey a envisagé la possibilité d'un système dans lequel la question du consentement à donner aux réserves serait laissée à la décision des Etats intéressés, se prononçant à la majorité des deux tiers, lorsqu'il s'agirait d'une convention élaborée par une conférence internationale réunie par ces Etats, ou, le cas échéant, à la décision de l'organe compétent de l'organisation internationale sous les auspices de laquelle le traité a été élaboré ; dans ce dernier cas, la règle serait assortie de la clause restrictive indiquée par M. Yasseen. La Commission peut, bien entendu, présenter *de lege ferenda* quelque proposition de ce genre, mais Sir Humphrey, quant à lui, ne propose pas d'adopter cette méthode. La raison en est que, s'il existe, à l'heure actuelle, de nombreux exemples de la pratique qui consiste à adopter la procédure de la décision collective en matière d'adhésion, on ne trouve guère d'exemple, dans les traités contemporains d'une pratique orientée dans ce sens lorsqu'il s'agit de l'acceptation des réserves. Les seuls exemples que l'on pourrait citer sont, pour la plupart, fournis par les actes constitutifs d'organisations internationales, qui forment une catégorie spéciale ; en revanche, seul un très petit nombre de conventions multilatérales comportent le système des décisions collectives en ce qui concerne l'acceptation des réserves.

63. M. AMADO ne voit guère d'inconvénient à ce que des accords bilatéraux soient conclus dans le cadre d'un traité multilatéral ; il voudrait connaître, sur ce point, l'opinion de M. Ago et de M. Gros.
64. Il reconnaît qu'en théorie il serait souhaitable d'établir des règles uniformes universellement acceptées, mais les Etats ne renonceraient pas, au nom de la seule uniformité, à leur droit de faire librement des réserves, droit qui découle de la souveraineté.
65. Ainsi que l'a fait observer le Rapporteur spécial, la Commission a le choix entre deux attitudes : tenir compte des réalités contemporaines ou se retirer dans sa tour d'ivoire. Elle ne pourra gagner la considération de l'Assemblée générale que si elle lui soumet des propositions rédigées de telle sorte qu'elles puissent être acceptées par les Etats.
66. M. de LUNA, se référant à l'alinéa c) du paragraphe 4 de l'article 19, estime, comme M. Tounkine et M. Rosenne, que rien n'empêche l'Etat qui fait objection à une réserve d'accepter l'entrée en vigueur partielle du traité, dans ses relations avec l'Etat qui formule la réserve. Il suggère donc, à titre de compromis, d'ajouter, après les mots « entre l'Etat qui fait objection et l'Etat qui a formulé la réserve », les mots « à moins que le premier Etat n'ait déclaré expressément le contraire ».
67. Le critère de compatibilité qui figure à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 17 est en principe fort raisonnable ; il n'a, pourtant, aucune utilité pratique, faute d'une autorité habilitée à trancher la question de compatibilité. M. de Luna suggère, en conséquence, de placer dans le commentaire le contenu de l'alinéa a).
68. Si l'on devait maintenir cette clause dans l'article 17, M. de Luna jugerait convaincante la démonstration faite par M. Rosenne qui préconise l'insertion d'une disposition similaire dans les articles 18 et 19. Toutefois, quant à lui, il estime, comme M. Tounkine, que l'on devrait laisser aux Etats le soin de décider eux-mêmes si telle ou telle réserve est compatible avec l'objet et le but du traité et de l'accepter ou de la rejeter en conséquence.
69. M. CADIEUX se déclare favorable à un système plus souple en matière de réserves. Cela s'est avéré particulièrement utile dans des pays à structure fédérale comme le Canada. Ayant à tenir compte des droits des entités composant la fédération, le Gouvernement fédéral se trouve souvent dans la nécessité de formuler des réserves lorsqu'il signe un traité. Si l'on n'adopte pas un système souple, des pays comme le Canada se trouveraient placés dans une situation telle qu'ils ne seraient pas en mesure d'adhérer à nombre de traités multilatéraux, qu'il serait souhaitable pourtant qu'ils puissent signer.
70. Les intérêts des Etats nouvellement indépendants militent également en faveur d'un système souple. Ces Etats ne voient pas encore avec certitude comment vont évoluer leurs institutions sociales ; ils ignorent aussi ce que seront à l'avenir leurs intérêts économiques. Les réserves leur permettent de ménager l'avenir et un système souple leur serait fort utile.
71. Le Rapporteur spécial vient de préciser que la Commission a le choix entre ce que l'on a appelé le système latino-américain et un système comportant une décision de caractère collégial. Il est intéressant de noter que le Rapporteur spécial a exclu l'éventualité d'une règle fondée sur l'unanimité. M. Cadieux est disposé à accepter les propositions du Rapporteur spécial.
72. M. AGO ne voit aucun mal à ce que toute une série d'accords bilatéraux soient conclus dans les conditions indiquées par M. Amado, pourvu qu'ils portent sur des points d'ordre secondaire. Le mal au contraire serait très grand si ces accords portaient sur les éléments essentiels du traité multilatéral.
73. Il est dangereux de laisser aux Etats le soin de décider individuellement de l'acceptation des réserves. A une époque où, de plus en plus, l'on codifie les règles du droit international au moyen de conventions multilatérales, pareil système laisserait à chaque Etat le soin de décider, individuellement, si une règle est ou non essentielle par rapport au droit international qui régit un point particulier.
74. Le Rapporteur spécial a précisé, avec raison, que ses propositions concordaient avec les décisions prises par la Commission au sujet de l'adhésion, c'est-à-dire que la décision sur la recevabilité d'une adhésion serait prise ultérieurement par l'autorité qui était compétente pour accepter les adhésions au stade antérieur. Pour sa part, M. Ago ne pense pas que la Commission perdrait la considération de l'Assemblée générale, comme l'a dit M. Amado, si elle proposait que l'Assemblée elle-même soit compétente pour dire quel est l'objet essentiel d'un traité multilatéral conclu sous ses auspices. Il est certes indispensable que les parties à un tel traité expriment clairement leurs intentions en faisant figurer dans le traité une disposition précise indiquant les clauses à propos desquelles des réserves sont admises.
75. Mais, en cas de silence du traité, il est possible d'adopter un système laissant à l'Assemblée générale le soin de décider si la clause d'un traité à laquelle se rapporte une réserve est ou non une clause essentielle. Dans une large mesure, les Etats invités aux conférences de codification correspondent aux Etats Membres des Nations Unies. On peut donc faire en sorte que le problème de l'acceptation des réserves soit tranché par un organisme très semblable à celui qui a adopté le traité lui-même.
76. Le Président a laissé entendre que le problème a peu de chance de se poser dans l'avenir, car les futurs traités contiendront des clauses relatives aux réserves. L'expérience de la Conférence de Genève de 1958 sur le droit de la mer a montré combien il peut être difficile de se mettre d'accord sur les clauses d'un traité qui pourront faire l'objet de réserves. Il n'est, par conséquent, aucunement souhaitable de laisser aux Etats une liberté absolue en matière de réserves, pour le cas où le traité lui-même serait muet sur cette question ; pareil système compromettrait toute chance d'accord sur une clause relative aux réserves. Les négociateurs ne feraient pas l'effort suffisant pour parvenir à un accord, sachant qu'un échec sur ce point aurait

pour conséquence de laisser aux Etats toute latitude de formuler librement des réserves.

77. M. VERDROSS se déclare favorable au système proposé par le Rapporteur spécial. Il estime, comme lui, que la principale question à trancher par la Commission est de savoir si l'acceptation des réserves doit être laissée à la décision individuelle des Etats ou être soumise à une décision de caractère collectif.

78. Etant donné que la Commission est en train d'adopter le projet d'articles en première lecture seulement, il propose qu'elle envisage de donner aux Etats le choix entre deux variantes, comme elle l'a déjà fait en d'autres occasions. Ainsi, les Etats auraient le choix entre le système latino-américain et le système proposé par M. Ago. La Commission pourrait ensuite se décider en seconde lecture, en s'inspirant des réactions des Etats et des préférences exprimées par eux.

La séance est levée à 13 h. 5.

654^e SÉANCE

Mercredi 30 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) (suite)

[Point 1 de l'ordre de jour]

ARTICLE 17. — FACULTÉ DE FORMULER DES RÉSERVES ET DE LES RETIRER (suite)

ARTICLE 18. — LE CONSENTEMENT AUX RÉSERVES ET SES EFFETS (suite)

ARTICLE 19. — L'OBJECTION AUX RÉSERVES ET SES EFFETS (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des trois articles sur les réserves.

2. M. YASSEEN constate que la discussion sur les articles relatifs aux réserves a révélé qu'il existe un large terrain d'entente sur plusieurs questions essentielles.

3. En ce qui concerne la liberté de formuler des réserves, les membres de la Commission ont été entièrement d'accord pour penser qu'il convient avant tout de se reporter et de se conformer aux dispositions du traité lui-même. Toutefois, quelques divergences de vues se sont manifestées à propos du cas où le traité ne renfermerait aucune disposition relative aux réserves.

4. Certains membres de la Commission interprètent le silence du traité comme signifiant que les réserves

sont recevables. Cette interprétation est peut-être correcte dans un certain nombre de cas, mais non pas dans tous. La réponse dépend de l'interprétation de l'intention commune des parties et, pour déterminer cette intention, il faut tenir compte non seulement de la lettre du traité, mais aussi de la volonté des parties qui en ont rédigé le texte.

5. Pour ce qui est des effets de l'acceptation d'une réserve, la Commission s'est mise d'accord sur ce point essentiel que l'acceptation rend applicables, entre l'Etat qui a formulé la réserve et l'Etat qui l'a acceptée, toutes les dispositions du traité à l'exception de celles qui ont fait l'objet de la réserve.

6. En ce qui concerne les objections aux réserves, la Commission est d'avis que l'Etat qui a formulé l'objection a le droit de ne pas considérer l'Etat qui a fait la réserve comme étant partie au traité. Or, il n'en est pas toujours ainsi. Il peut arriver que l'Etat qui a formulé l'objection n'ait pas l'intention d'empêcher l'Etat qui a fait la réserve de devenir partie au traité. Il faut examiner le document contenant l'objection afin de déterminer quelles sont à cet égard les intentions de l'Etat qui en est l'auteur. Si l'objection est catégorique, sans qu'on puisse en inférer que l'Etat qui a formulé l'objection n'entend pas empêcher l'Etat qui a fait la réserve de devenir partie au traité, dans ce cas, l'Etat qui a fait la réserve ne peut être considéré comme partie au traité.

7. Le seul point important sur lequel il y a divergence de vues est de savoir quel système la Commission devrait recommander en ce qui concerne l'acceptation de réserves à un traité multilatéral général. Certains membres sont partisans d'un système fondé sur la pratique de l'Amérique latine selon lequel l'objection n'empêche pas l'Etat qui a formulé la réserve de devenir partie au traité à l'égard des Etats qui ont accepté ladite réserve. D'autres estiment que, pour que l'Etat qui a formulé une réserve soit admis à devenir partie au traité, il faut l'unanimité des parties ou le consentement d'une majorité spécifiée des parties. Etant donné cette divergence d'opinion, il serait peut-être utile que la Commission adopte la proposition qui a été faite par M. Verdross et laisse aux Etats eux-mêmes le soin de trancher la question.

8. M. TOUNKINE reconnaît, comme M. Yasseen, qu'il n'existe pas de divergences de vues importantes au sein de la Commission sur les points essentiels des articles 17, 18 et 19; ces articles pourront donc être renvoyés au Comité de rédaction à bref délai.

9. La Commission pourrait utilement adopter le principe formulé à l'article 17, à savoir que les Etats sont libres de formuler des réserves à moins que celles-ci ne soient implicitement exclues par le traité lui-même. Cet article pourrait être abrégé par le Comité de rédaction; en particulier, M. Tounkine ne voit pas la nécessité de faire allusion à l'usage établi par les organisations internationales, car celui-ci peut varier d'une organisation à l'autre.

10. En ce qui concerne l'article 18, la Commission peut également adopter le principe directeur qui inspire chacun de ses paragraphes, à l'exception du para-