

Document:-  
**A/CN.4/SR.798**

**Compte rendu analytique de la 798e séance**

sujet:  
**Droit des traités**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1965, vol. I**

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

72. Enfin, M. Ruda considère, comme M. Tounkine, que le paragraphe 3 traite de questions secondaires et peut être supprimé.

73. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, précise qu'initialement, dans son système de droit international, il était plutôt hostile aux réserves et considérait que toute réserve rend le traité moins sûr. Sur le plan théorique, il reste encore de cette opinion, qu'il a exprimée notamment à l'Assemblée générale en 1949 et en 1950.

74. Néanmoins, il en est venu à penser que si l'on accepte les réserves, il faut préférer le système latino-américain, qui admet la possibilité de formuler des réserves mais de telle sorte que l'Etat qui fait des réserves ne soit lié qu'avec les Etats qui acceptent ces réserves. Ce système établit une validité partielle du traité, qui n'est pas négligeable. Après l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 598 (VI) sur les réserves aux conventions multilatérales, M. Bartos a reconnu que sa position n'était plus compatible avec la réalité et il a admis que des réserves puissent être faites à condition de n'être pas contraires à l'objet et au but du traité. Il estime même que sur certains points non essentiels du traité, on peut accepter des réserves même si elles ne sont pas prévues par le traité. C'est dire qu'il reste favorable à la formule adoptée en 1962.

75. Une question se pose à propos de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 18, dans la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial. Lorsque le traité autorise expressément des réserves à certains articles, doit-on en déduire que les réserves aux autres articles sont interdites? M. Bartos est d'avis que lorsque le traité précise que les réserves sont autorisées *seulement* en ce qui concerne certains articles, il y a exclusion explicite des réserves aux autres articles. Hormis ce cas, M. Bartos incline à penser que les réserves aux autres articles sont soumises au régime général.

76. Les mots « ou par les règles en vigueur dans une organisation internationale » à l'alinéa *a* du paragraphe 2 du même article, posent la question de savoir si cette disposition vise seulement les traités conclus sous les auspices ou dans le cadre de l'organisation, ou bien si l'on doit comprendre que les Etats membres d'une organisation qui interdit certaines réserves n'ont pas le droit de faire des réserves de même nature dans leurs relations internationales en général. La question s'est posée, notamment au sein de l'Organisation internationale du Travail, dont certains Etats membres ont accusé d'autres Etats membres d'avoir conclu des traités bilatéraux incompatibles avec certaines règles de l'OIT.

77. M. Bartos cite l'exemple de la Convention portant création de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Certains Etats, dont la Turquie, ont ratifié la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale<sup>10</sup> sans faire de réserves, mais en déclarant que pendant un certain temps ils n'accorderaient pas la liberté de survol de leur territoire conformément à l'article 5 de ladite Convention. L'Organisation a pris note de leur ratification comme d'une ratification sans réserve.

D'autres Etats au contraire ont fait des réserves expresses à propos de l'article 5, et le Conseil de l'OACI a refusé de considérer leur instrument de ratification comme valable. La Yougoslavie a décidé d'agir de même à l'égard de la Turquie, sans limiter la liberté des autres Etats de survoler le territoire yougoslave. Cet exemple montre que les réserves peuvent n'avoir qu'une portée technique et secondaire; l'essentiel était alors d'accepter l'existence d'une organisation, de collaborer avec elle, de ne pas aller à l'encontre du système qu'elle établissait.

78. M. Bartos incline donc à considérer que, dans la pratique, les réserves sont nécessaires dans les relations internationales, mais il convient avec M. Ago qu'il suffit de les tolérer sans aller jusqu'à faire de la propagande en leur faveur, car une telle propagande risquerait d'anéantir le principe *pacta sunt servanda*.

#### Composition du Comité de rédaction

79. M. AGO, après avoir rappelé qu'en l'absence de M. Jiménez de Aréchaga, M. de Luna devait siéger au Comité de rédaction en tant que membre de langue espagnole, propose, puisque M. de Luna est lui-même absent, que la Commission désigne M. Ruda pour le remplacer.

80. M. PAREDES propose que, pour alléger la tâche de M. Jiménez de Aréchaga, qui préside le Comité de rédaction, et aussi pour assurer une représentation plus équitable de la langue espagnole au sein du Comité, M. Ruda soit nommé membre du Comité de rédaction à titre définitif.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 18 heures.

#### 798<sup>e</sup> SÉANCE

Mercredi 9 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Bedjaoui, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Paredes, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

#### Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;  
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)  
(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 18 (Formulation des réserves)<sup>1</sup> (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 18.

<sup>1</sup> Pour le texte de 1962 et les nouveaux textes des articles 18, 19 et 20 proposés par le Rapporteur spécial, voir 796<sup>e</sup> séance, par. 32 et 33.

<sup>10</sup> Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 15, p. 296.

2. M. TSURUOKA estime que l'ordre universel uniforme doit être défini démocratiquement et que chaque Etat doit consentir démocratiquement quelques sacrifices pour le sauvegarder, l'idée de démocratie reposant sur le principe de l'égalité en droit international des Etats indépendants. Le traité multilatéral général, discuté et adopté par une conférence internationale à la majorité requise à cette fin, qui est normalement des deux tiers, est une partie de l'ordre universel défini de manière démocratique. La règle de la majorité est une institution démocratique et fait un devoir moral à tous les Etats qui ont participé à la conférence de sauvegarder le traité, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité, au détriment même de certains intérêts particuliers.

3. En matière de réserves notamment, la Commission est appelée à trouver une formule démocratique, qui respecte la volonté majoritaire plutôt que de proclamer la liberté individuelle des Etats. M. Tsuruoka préfère la formule dite « d'unanimité » à celle que l'on qualifie de « souple », ainsi qu'à la formule collégiale, qui est cependant plus conforme à la règle de la majorité.

4. Une solution individualiste en cas de silence du traité est déplorable, car elle va à l'encontre du principe démocratique et ses effets sont d'autant plus graves que le silence, dans un traité multilatéral général, résulte souvent des manœuvres de ce que l'on appelle « *blocking minority* ».

5. En revanche, la règle de l'unanimité a le mérite de la simplicité et n'a rien de désuet, puisqu'elle sauvegarde la décision prise démocratiquement, ni rien de conservateur. Elle est plutôt progressiste si l'on entend par là ce qui facilite la défense des intérêts de la majorité que composent aujourd'hui les Etats récemment parvenus à l'indépendance et les pays petits et moyens.

6. La règle de l'unanimité n'est rigide qu'en apparence. Si les réserves sont raisonnables, le bon sens qui est à la base du principe démocratique obligera tous les Etats à les accepter et seules seront rejetées les réserves déraisonnables. Au reste, la règle de l'unanimité peut très bien être assortie de la présomption de l'acceptation qui interviendra, en cas de silence du traité, au bout d'un laps de temps relativement court.

7. La formule de l'unanimité a encore l'avantage d'être objective, car elle peut se passer d'un critère tel que la compatibilité d'une réserve avec le but et l'objet du traité, critère vague et subjectif tant que l'appréciation en est laissée à chaque Etat.

8. Le projet présenté par le Gouvernement du Japon (A/CN.4/175, section I) s'inspire de l'esprit que M. Tsuruoka vient d'exposer. Il peut encore être assoupli sans inconvénient. Il mérite certes l'attention de la Commission si la deuxième lecture n'a pas seulement pour but de faire quelques retouches de forme et si elle doit aussi améliorer, autant que possible, le résultat de la première lecture. M. Tsuruoka espère que ses réflexions aideront quelque peu la Commission à mieux comprendre le projet japonais dont elle tirera sûrement quelque profit.

9. M. PAREDES se déclare soucieux d'éclaircir certains points qui lui paraissent importants au sujet des réserves. D'une part, dans l'article premier (Définitions),

il est dit qu'une « réserve » est une déclaration unilatérale faite par un Etat. D'ordinaire, en effet, chaque Etat fait des réserves sur les points qui lui paraissent le mériter. Cependant, peut-on dire qu'il soit interdit à plusieurs Etats de se grouper pour présenter conjointement une réserve afin de lui donner plus de force? Le cas d'une réserve commune est parfaitement concevable et M. Paredes pense qu'il faudrait peut-être éliminer l'idée que la réserve est l'acte d'un seul et unique Etat.

10. D'autre part, il y a lieu de noter que les observations et objections des Etats concernant une partie d'un traité ne sont pas toujours de véritables réserves. Il arrive que les Etats procèdent ainsi pour indiquer la portée qu'ils donnent à une disposition déterminée ou les doutes qu'ils éprouvent quant à son efficacité. Faut-il donc considérer toutes ces interventions comme des réserves? N'est-il pas nécessaire de préciser? Il suffit par exemple que l'Etat indique s'il s'agit ou non d'une véritable réserve. Sinon, l'observation qu'il a faite à seule fin de faire connaître son point de vue et non dans l'intention d'enlever tout effet à l'article risque d'être interprétée par les autres Etats comme une véritable réserve. Il se peut aussi que l'Etat qui a fait l'observation et qui, à l'origine, l'a présentée uniquement comme un doute, s'aperçoive par la suite qu'il convient de la maintenir à titre de réserve. M. Paredes croit donc que toute observation faite par un Etat doit être considérée comme une réserve si l'Etat ne déclare pas que telle n'est pas son intention.

11. M. Paredes croit enfin qu'il est nécessaire, dans le cadre des traités multilatéraux, qu'un certain nombre d'Etats acceptent les réserves et qu'il ne suffit pas qu'un Etat accepte une réserve formulée par un autre Etat pour que celle-ci soit recevable. En effet, cette conception risquerait d'enlever une partie de leur valeur aux traités multilatéraux qui sont conclus pour exprimer la volonté de nombreux Etats à une fin déterminée. Un traité multilatéral se désagrège si deux Etats peuvent, pour leur compte, modifier une partie du traité et rendre ce traité modifié applicable exclusivement entre eux.

12. M. PESSOU reconnaît que les réserves, dans une certaine mesure, sont un pis aller, car elles peuvent aboutir à des anomalies juridiques. Cependant, dans un monde où les rapports humains sont tellement complexes et où certaines attitudes semblent s'éloigner des règles les plus élémentaires de la morale, les réserves offrent une porte de sortie qui permet de neutraliser tout au moins les effets que ces attitudes peuvent avoir. Au reste, le GATT et d'autres institutions internationales utilisent largement la facilité que les réserves laissent aux Etats.

13. M. PESSOU constate que, malgré des opinions divergentes, la Commission s'accorde à voir dans les réserves une pratique admise. Le grand mérite des articles 18 à 20 dans la nouvelle version du Rapporteur spécial est de refléter scrupuleusement toutes les suggestions présentées depuis 1962. Telle est la faculté de renouvellement constant du Rapporteur spécial que, même en présence de suggestions contraires à sa première formule, il peut encore en extraire une solution de remplacement qui, si elle ne satisfait pas tout le monde, n'en a pas moins une valeur juridique.

14. Il est certain que la réserve introduit dans les conventions une diversité de régime qui est peut-être incompatible avec la fonction unificatrice de la réglementation conventionnelle. L'article 18 revu par le Rapporteur spécial autorise les parties à apporter certaines réserves qui, pour être valables, doivent être acceptées par les autres contractants. Le texte précise qu'un Etat ne peut être, dans ses rapports conventionnels, lié sans son consentement. Par conséquent, aucune réserve ne lui est opposable tant qu'il n'a pas donné ce consentement. Une convention multilatérale étant le fruit d'un accord libre et symétrique, il n'appartient à aucune des parties de détruire et de compromettre, par une décision unilatérale, ce qui est la raison d'être de la convention. Le texte de l'article 18 se rattache donc à la notion d'intégrité de la convention.

15. Dans un autre alinéa, le Rapporteur spécial admet que ce principe peut être assoupli dans les conventions multilatérales, compte tenu de certaines circonstances, telles que le caractère universel de l'Organisation des Nations Unies, pour permettre une participation plus large aux conventions conclues sous les auspices de l'ONU.

16. Certains ont reproché à l'ensemble de l'article 18 son caractère trop descriptif. M. Pessou estime que le Rapporteur spécial est fondé à utiliser cette méthode en raison de la mobilité extrême des opinions exprimées à la Commission.

17. Sans reprendre la discussion des méthodes et pratiques de l'Organisation des Etats américains, M. Pessou estime que l'article 18, tel que le Rapporteur spécial le propose, est pertinent et nécessaire, à moins que ne soit trouvée une nouvelle rédaction qui reflète encore mieux la pratique courante en matière de réserves.

18. Le PRÉSIDENT déclare qu'aucun autre membre ne demandant plus à prendre part à la discussion de l'article 18, il donnera maintenant la parole au Rapporteur spécial qui résumera les débats.

19. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate que la plupart des membres de la Commission ont fait porter leurs observations sur l'article 18 — il n'a d'ailleurs pas toujours compris clairement auquel des deux textes de cet article ils se référaient — mais qu'ils ont également abordé la question du plan général des dispositions relatives aux réserves. Pour satisfaire à la demande du Président, il veut essayer de faire en quelque sorte le résumé de la discussion sur les réserves au point où elle en est, sans s'occuper des questions de forme qui doivent être laissées au Comité de rédaction.

20. Comme il l'a déjà indiqué à la 796<sup>e</sup> séance, lorsqu'il a présenté la section III relative aux réserves, son but, en remaniant ces articles, n'a nullement été d'altérer la substance du projet de 1962, sauf pour un petit nombre de points à l'égard desquels les gouvernements avaient exprimé des critiques directes et portant sur le fond. Or il a été surpris de la réaction peu favorable que ses propositions ont suscité de la part de certains membres de la Commission qui prétendent que les nouveaux textes ont un caractère trop descriptif. C'est là un reproche qui eut été beaucoup plus justifié à l'égard des textes de 1962 qu'ils trouvent préférables.

21. Lorsqu'il s'est efforcé de modifier la présentation des dispositions relatives aux réserves, afin de tenir compte des observations des gouvernements, l'une des difficultés auxquelles il s'est heurté a été l'extrême complexité du texte de 1962. La Commission n'a pas à s'excuser de cette complexité, car ce fut une tâche extrêmement ardue que d'élaborer les lignes générales de la section III après les longues discussions qui s'étaient déroulées à la Commission et au Comité de rédaction au sujet de la difficile question des réserves. La forme particulièrement embrouillée de l'article 20, qui en elle-même est un reflet de la difficulté éprouvée à harmoniser ces dispositions avec celles de l'article 18, constituait une raison impérieuse d'entreprendre le remaniement des textes.

22. Abstraction faite de ce qui lui semble être la question essentiellement psychologique de la méthode d'énoncer le droit de formuler des réserves, à propos de laquelle les opinions des membres sont partagées, les conséquences de l'une et l'autre version dont la Commission est saisie, serait, à peu de chose près, les mêmes si elles sont appliquées aux traités véritables. L'un des avantages du texte révisé réside toutefois en ce qu'il fait une distinction plus nette entre les cas auxquels s'applique le système de la souplesse et ceux auxquels il ne s'applique pas. Sir Humphrey voudrait rappeler aux membres de la Commission que personnellement, en sa qualité de Rapporteur spécial, il avait proposé le système de la souplesse<sup>2</sup> et qu'il pense que pour répondre aux besoins de la société internationale d'aujourd'hui, il faut lui faire une place dans le projet, mais sur le plan idéal, bien sûr, la thèse générale de M. Ago est juste, à savoir que la pratique des réserves est regrettable, car elle porte atteinte à l'universalité du droit. A son avis, il importe particulièrement de maintenir la distinction à cause de la nouvelle règle que la Commission a introduite dans son projet concernant le consentement tacite, règle sur laquelle les Etats ne manqueront pas de se pencher avec une extrême attention. En fait, un Gouvernement<sup>3</sup> a déjà formulé son objection contre l'application de la règle dans les cas où la réserve est expressément ou implicitement interdite par le traité lui-même.

23. Si, comme certains membres le préfèrent, il est décidé de commencer la section sur les réserves par une règle énonçant un droit général à faire des réserves, le nouvel arrangement qu'il propose devra être écarté et il faudra garder un passage inspiré du paragraphe 1 de l'article 18 du texte de 1962. Dans ce cas, le reste du texte initial de l'article 18 devra être examiné avec soin pour voir s'il peut être abrégé. Au paragraphe 1, les alinéas *a* et *b* pourraient être fusionnés, mais ce dernier, certes, ne saurait être supprimé, car il traite d'un point à part; quant à l'alinéa *c*, il appelle aussi une étude attentive. Comme Sir Humphrey l'a déjà dit à la précédente

<sup>2</sup> Voir le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/144) dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 68 et suiv., articles 17, 18, 19 et commentaire.

<sup>3</sup> Le gouvernement danois; voir dans A/CN.3/175, section I, les observations dudit gouvernement sur les articles 18 à 20.

séance<sup>4</sup>, une grande partie de la discussion qui s'est déroulée à la quatorzième session a été centrée sur le texte de ces trois alinéas, à cause des deux courants d'opinion qui sont en vive opposition, l'un en faveur du maximum de liberté dans la formulation des réserves et l'autre réticent, de peur qu'une attitude trop libérale ne nuise au principe de l'intégrité des traités. L'ensemble du problème devrait être examiné par le Comité de rédaction et, ultérieurement, par la Commission elle-même. Le Rapporteur spécial veut seulement souligner combien il importe de ne pas compromettre l'équilibre réalisé en 1962 par une décision hâtive visant à supprimer les alinéas *b* et *c*.

24. Etant donné la complexité de l'ensemble du sujet des réserves où tant de choses dépendent du mécanisme de leur acceptation ou de leur rejet, il est important aussi, surtout en ce qui concerne les traités multilatéraux, de ne pas sous-estimer l'importance des clauses de procédure. Il se peut qu'il faille, même au risque d'être un peu plus long, décrire avec assez de précision le fonctionnement du système de la souplesse. Dans son nouveau projet d'article 20, Sir Humphrey s'est efforcé d'insérer les dispositions de procédure sous une forme abrégée, mais une partie de ce texte va peut-être au-delà de la procédure et le nouveau titre qu'il a donné à l'article doit être changé. Si le remaniement qu'il propose ne reçoit pas un accueil favorable, le Comité de rédaction sera peut-être toujours en mesure de rédiger les clauses de procédure sous une forme concise et légèrement différente; c'est là essentiellement une question de rédaction.

25. Il semble qu'il y ait accord général sur la nécessité de couvrir le cas spécial d'un traité conclu par un groupe restreint d'Etats. Dans le contexte de la section III les gouvernements n'ont pas critiqué le membre de phrase « groupe restreint », bien qu'ils l'aient fait lorsqu'il a été employé dans l'article 9. De l'avis du Rapporteur spécial, il faudrait élaborer un autre texte afin de couvrir les cas où, pour diverses raisons, la règle de l'unanimité est nécessaire. Il faudrait peut-être s'attacher à trouver le meilleur moyen d'exprimer les vues de Commission sur certains points, tels que le nombre restreint des parties, la nature du traité ou d'autres circonstances indiquant les intentions des parties, de manière à couper court aux critiques éventuelles.

26. Le Rapporteur spécial se réserve des conclusions plus définitives sur l'orientation de la discussion, après qu'aura été achevé l'examen des articles 19 et 20.

27. Le PRÉSIDENT se demande si le moment est venu de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction.

28. M. BRIGGS pense que ce serait prématuré tant que la Commission n'a pas achevé l'examen de l'ensemble des articles 18, 19 et 20.

29. M. YASSEEN croit qu'il est impossible d'envoyer dès maintenant le texte au Comité de rédaction, la Commission n'ayant pas encore décidé si elle accepte le texte qu'elle-même a arrêté en 1962 ou la nouvelle formule du Rapporteur spécial.

30. Le PRÉSIDENT partage cet avis et invite la Commission à passer à l'article 19.

ARTICLE 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)<sup>5</sup>

31. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise qu'ayant déjà longuement exposé les raisons pour lesquelles il a remanié les articles 19 et 20, il n'a plus rien à ajouter pour le moment et préférerait entendre les vues des autres membres.

32. M. ROSENNE dit qu'avant d'examiner l'article 19 en détail, il voudrait faire quelques observations d'ordre général en complément de celle qu'il a présentées à la séance précédente.

33. M. TOUNKINE a eu raison de dire que les réserves sont une institution du droit international et constituent, par conséquent, un sujet indépendant qui forme un tout et qu'on doit étudier en tenant compte des raisons qui lui ont donné naissance avant de décider comment on peut l'intégrer dans l'ensemble du droit des traités. La question des réserves ne peut pas être examinée selon des notions préconçues du droit interne des obligations, car il n'y a aucune analogie même entre les contrats plurilatéraux et les traités conclus entre un groupe restreint d'Etats.

34. M. ROSENNE peut confirmer, d'après sa propre expérience, les observations faites par les autres membres, qui ont souligné tout l'embaras, pour ne pas dire la réticence, que les réserves provoquent chez tous ceux qui sont appelés à s'en occuper à l'échelon gouvernemental; ce sentiment existe indépendamment de la question de savoir si une réserve ou une objection à une réserve est ou non nécessaire et comment elle doit être formulée. Pour sa part, il a toujours trouvé la formulation de réserves comme l'une des choses les plus difficiles à faire en droit international, sans compter les difficultés particulières qu'elles soulèvent lorsqu'il s'agit d'appliquer un traité qui en contient une acceptée par son propre pays. D'une manière générale, on peut affirmer que les réserves et les objections aux réserves ne sont jamais faites à la légère.

35. Au cours du développement, dans le cadre d'organisations internationales, de l'institution des réserves à des traités multilatéraux, et depuis l'époque où le Gouvernement autrichien a fait une réserve à la Convention internationale sur l'opium du 19 février 1925<sup>6</sup> — réserve qui a donné lieu au rapport du Comité d'experts de la Société des Nations pour la codification progressive du droit international<sup>7</sup> — le problème a été examiné sous l'angle de la recevabilité d'une réserve et de ses conséquences pour déterminer si un traité est ou non entré en vigueur et, en cas d'objections, si l'Etat auteur de la réserve est partie au traité. Cette méthode a fait naître les problèmes complexes qu'on connaît; il fallait décider, en effet, à quel moment un traité devant être

<sup>5</sup> Pour le texte de 1962 et les nouveaux textes des articles 18, 19 et 20 proposés par le Rapporteur spécial, voir 796<sup>e</sup> séance, par. 32 et 33.

<sup>6</sup> Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. LXXXI, p. 317.

<sup>7</sup> Société des Nations, *Journal officiel*, 1927, p. 770, 800, 881.

<sup>4</sup> 797<sup>e</sup> séance, par. 32.

ratifié par un nombre d'Etats déterminé entrerait effectivement en vigueur. C'est sous cet angle également que la question des réserves a été discutée lors de l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 478 (V), à propos de la question que le Secrétaire général avait été appelé à trancher, à savoir si la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide était ou non entrée en vigueur à la suite du dépôt du vingtième instrument de ratification, et c'est également sous cet angle que la question fut posée à la Cour internationale et à la Commission en 1951, et réexaminée par l'Assemblée générale dans sa résolution 598 (VI).

36. M. Rosenne estime cet aspect de la question de la recevabilité a été essentiellement résolue en 1962 par la Commission du droit international qui est parvenue à un compromis entre les deux ou trois thèses principales qui se trouvaient en présence à propos de la question de savoir quel est le droit exact en matière de réserves. Parmi les éléments de ce compromis, il faut noter la mention des traités conclus entre un groupe restreint d'Etats. Cette mention a été insérée sur les instances de M. Jiménez de Aréchaga, qui avait soutenu qu'à moins que les dispositions relatives aux réserves ne soient très soigneusement rédigées, ce qu'on était convenu d'appeler la formule latino-américaine cesserait d'être applicable dans la région même où elle avait pris naissance<sup>8</sup>.

37. M. Rosenne est convaincu que le compromis représente l'opinion de la grande majorité des gouvernements, ainsi que la plupart des membres de la Commission et qu'il devrait être maintenu intégralement. Lui-même n'a aucun désir de le modifier et, à la séance précédente, il a seulement proposé que, dans le cadre de ce compromis, la Commission poursuive ses travaux de manière à traiter tous les problèmes que pose l'institution de réserves. La Commission devrait arrêter son opinion sur le problème de la participation et sur les effets des réserves autorisées du point de vue de l'application du traité; elle devrait également s'occuper des liens qui existent entre ces réserves et d'une part l'article 30, si celui-ci est retenu, d'autre part l'article 55 qui, lui, doit manifestement être conservé. Si la Commission pouvait présenter de cette manière les dispositions juridiques relatives aux réserves, on éviterait peut-être quelques-unes des difficultés qui surgissent lorsqu'il s'agit de décider quand un traité entre en vigueur, combien de fois il entre en vigueur, etc. Ces problèmes, qui ont tant retenu l'attention de la Commission au cours des débats précédents, ont peut-être maintenant une importance moins grande.

38. En étudiant une fois de plus le problème des réserves du point de vue de l'application des traités, M. Rosenne est tombé sur un passage de la traduction française du livre récemment paru de M. Tounkine, qui est ainsi conçu : « Si aucune des parties n'a émis d'objections contre la réserve élevée, cette dernière apporte une modification; le contenu du traité différera lors de son application entre l'Etat auteur de la réserve et tous les autres Etats signataires<sup>9</sup>. » Il pense que c'est là le véri-

table problème et que, si le nouvel article du Rapporteur spécial partait de ce principe, le Comité de rédaction pourrait peut-être mettre l'idée au point, ce qui permettrait d'écartier quelques-unes des difficultés sur lesquelles M. Briggs a attiré l'attention de la Commission<sup>10</sup>.

39. Dans son nouveau projet, le Rapporteur spécial semble adopter la ligne de conduite que M. Rosenne préconise en vue de parachever le travail de la Commission; M. Rosenne partage entièrement son opinion au sujet de la confusion qu'entraînerait la structure compliquée du texte original de l'article 20, qui est centré davantage sur la question de la participation du traité que celle de l'application du traité. Le Rapporteur spécial a certainement présenté des arguments convaincants en faveur de la modification de la structure du projet de section III adopté en 1962 et, à une exception près, il a réussi à la remanier, sans toucher au fond. A la séance précédente, M. Pal a indiqué la voie que devraient suivre la Commission et le Comité de rédaction. Ce dernier aura à examiner la nouvelle présentation des différentes dispositions du projet du Rapporteur spécial, en tenant compte des raisons que celui-ci a exposées dans son rapport et pendant la discussion; il devra également assembler les divers éléments sous la forme qui aura le plus de chance de rencontrer l'assentiment de la majorité. Lui-même, bien qu'il soit en faveur du remaniement effectué par le Rapporteur spécial n'ira pas, dans ses préférences, jusqu'à s'opposer au maintien du texte de 1962.

40. En ce qui concerne le texte de l'article 19 sous la forme que lui a donnée le Rapporteur spécial, M. Rosenne voudrait faire quelques observations d'ordre rédactionnel mais qui touchent également à certaines questions de fond. Au paragraphe 1 l'expression « En cas de silence du traité » ne le satisfait pas. La première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a décidé, à sa vingtième séance plénière, que la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë « ne devrait contenir aucune clause relative aux réserves<sup>11</sup> » et ultérieurement que la clause de la Convention relative au depositaire ne contiendrait aucune instruction au depositaire touchant la transmission des notifications concernant les réserves<sup>12</sup>. La question s'est immédiatement posée de savoir si la Convention sur la mer territoriale peut être considérée comme « muette » sur la question des réserves. A cette même vingtième séance plénière, des interprétations divergentes ont été données par plusieurs représentants sur les conséquences de la décision de la Conférence. Certains ont soutenu que « l'absence de clause relative aux réserves signifie que chaque Etat est libre de formuler toutes les réserves qu'il désire »; d'autres ont été d'avis que « toute réserve formulée par un certain Etat ne serait valable qu'à l'égard des Etats qui l'acceptent<sup>13</sup> ». Par la suite, des réserves ont été formulées par certains Etats auxquelles d'autres ont fait des objections, mais la convention est néanmoins entrée en vigueur.

<sup>8</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 652<sup>e</sup> séance, par. 4.

<sup>9</sup> *Droit international public — Problèmes théoriques*, Paris, 1965, p. 70.

<sup>10</sup> 796<sup>e</sup> séance, par. 34 à 43.

<sup>11</sup> *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. II, p. 82.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 82.

41. Au paragraphe 2, M. Rosenne propose de supprimer ce qui a trait au « nombre restreint des parties au traité » car la notion est déjà couverte par les passages visant la « nature du traité » et « les circonstances de la conclusion du traité ». Pour que la situation soit tout à fait claire, peut-être serait-il bon de parler de la « manière » dont le traité est conclu. Comme ce problème intéresse tout particulièrement, dans le cadre du compromis de 1962, les membres de la Commission qui sont originaires d'Amérique latine, M. Rosenne voudrait connaître leur point de vue à ce sujet.

42. La question se pose aussi de savoir si cette partie de l'article 19 ne devrait pas suivre de très près le texte de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 46 qui a trait à la divisibilité, en introduisant ainsi l'idée que pour le type de traité en question aucune réserve n'est acceptable automatiquement lorsqu'elle concerne une clause qui est « une condition essentielle du consentement des parties à l'ensemble du traité ». Cette question a déjà été mentionnée à la 706<sup>e</sup> séance<sup>14</sup> et semble revêtir une certaine importance pour des traités de ce genre.

43. M. Rosenne propose d'ajourner, jusqu'à ce que la Commission ait abordé l'article 48<sup>15</sup>, l'examen du paragraphe 3 qu'il accepte en principe et où il est question d'un traité qui est un acte constitutif d'une organisation internationale. Ce paragraphe devrait constituer soit le dernier paragraphe de l'article 19, soit un article complètement distinct; à la place où il est, il brise le cours naturel de la pensée.

44. En fait, il y a deux types d'actes constitutifs de ce genre : le premier est celui des actes rédigés à seule fin de créer une organisation : le second est celui des actes dans lesquels l'établissement de l'organisation est le résultat accessoire des négociations sur le traité, comme ce fut le cas pour un certain nombre d'organismes s'occupant de produits de base. La constitution de l'OACI est un exemple d'une variété hybride; les dispositions qui la créent sont enfouies parmi la centaine d'articles de la Convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944<sup>16</sup> qui traite d'un grand nombre de problèmes de navigation aérienne. Dans ces conditions, il serait bon que la Commission précise à quel type d'acte constitutif elle entend se référer.

45. Un exemple de réserve à un traité qui est un acte constitutif semble être cité dans la réponse du Gouvernement du Royaume-Uni à la question n° 5 du questionnaire du Secrétaire général concernant la pratique des dépositaires<sup>17</sup>, réponse qui se réfère à l'Accord international sur le sucre de 1958 (A/5687, p. 39). Pour ce qui est de la pratique du Secrétaire général lui-même en cette matière, il conviendrait de prendre note du paragraphe 22 de la Partie II du Rapport du Secrétaire

général (A/5687, p. 91). En ce qui concerne ce point et peut-être aussi plus généralement l'article 3 *bis* (article 48) et d'autres questions connexes, on ferait aussi bien de demander l'avis des institutions spécialisées et d'autres organisations internationales, conformément aux articles 25 et 26 du statut de la Commission; il ne suffit pas d'inviter les gouvernements à présenter leurs observations.

46. Pour ce qui est des paragraphes 4 et 5, M. Rosenne pense que c'est la règle fondamentale énoncée au paragraphe 5, la seule règle nouvelle qui figure dans le texte proposé par le Rapporteur spécial, qui devrait constituer le point de départ; le paragraphe 4 devrait se borner à dire que l'Etat qui formule l'objection a le choix entre soit considérer l'ensemble du traité comme inapplicable dans ses relations avec l'Etat auteur de la réserve, soit accepter le traité, compte tenu de la réserve. Cette proposition a été faite au cours des discussions de la quatorzième session<sup>18</sup> et acceptée par le Rapporteur spécial; elle a été exprimée de manière satisfaisante dans l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 20 tel qu'il a été adopté en 1962. Un texte de ce genre résoudrait les problèmes que pose l'entrée en vigueur et mettrait l'accent là où il faut, à savoir sur l'application du traité dans les relations bilatérales entre les Etats intéressés. Quant au critère de la compatibilité, M. Rosenne a été convaincu par les observations des Gouvernements de l'Australie, du Danemark et des Etats-Unis, mentionnées dans les observations du Rapporteur spécial (A/CN.4/177/Add.1, Commentaire de l'alinéa 4 *b* du nouvel article 19) et il n'insistera pas plus longtemps, comme il l'a fait en 1962, sur la nécessité d'appliquer ce critère aux objections de la même manière qu'on l'applique aux réserves elles-mêmes.

47. Le paragraphe 5 du texte du Rapporteur spécial est nouveau, mais on peut le justifier si l'on tient compte des éléments contenus dans le rapport du Secrétaire général, notamment sous la rubrique « Entrée en vigueur », dans la Partie I (A/5687, p. 76 à 81) et dans la Partie II (A/5687, p. 93 à 94).

48. M. CASTRÉN constate que le nouvel article 19 proposé par le Rapporteur spécial reprend d'une part l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'ancien article 18 et d'autre part les dispositions de l'ancien article 20, auxquelles s'adressaient la plupart des objections formulées par les gouvernements concernant le régime des réserves. Le Rapporteur spécial a remanié ces règles très soigneusement et, de l'avis de M. Castrén, il a obtenu un bon résultat. Sauf sur quelques points de peu d'importance, M. Castrén est disposé à accepter l'article 19 dans cette nouvelle version.

49. Au paragraphe 1, c'est une amélioration que d'avoir remplacé le verbe « formuler » par le verbe « présenter » en parlant des réserves.

50. Les dispositions du paragraphe 2 se fondent sur le membre de phrase introductif du paragraphe 3 de l'ancien article 20, mais on y trouve plusieurs éléments nouveaux qui le développent et le complètent de manière

<sup>14</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. I, 706<sup>e</sup> séance, par. 25 et 61.

<sup>15</sup> Article concernant les traités qui sont les instruments constitutifs d'organisations internationales et provisoirement numérotés 3 *bis* dans la nouvelle version du Rapporteur spécial.

<sup>16</sup> Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 15, p. 296.

<sup>17</sup> Pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves : Rapport du Secrétaire général présenté conformément à la résolution 1452B (XIV) (document A/5687; le questionnaire est reproduit dans l'annexe I dudit document).

<sup>18</sup> *Annuaire de la Commission du droit international* 1962, vol. I, 653<sup>e</sup> et 654<sup>e</sup> séances.

heureuse, en rendant les règles plus souples. M. Castrén estime juste et pratique la solution proposée par le Rapporteur spécial; en effet, il faut tenir compte non seulement du nombre restreint des parties, mais aussi de la nature du traité et des circonstances de sa conclusion pour juger si une réserve doit être acceptée par toutes les parties pour devenir valable.

51. Au sujet du paragraphe 3, M. Castrén n'a pas d'observation à formuler et, pour les paragraphes 4 et 5, qui doivent être lus ensemble, ses remarques ne concernent que la forme. Dans le membre de phrase initial du paragraphe 4, la clause restrictive (« à moins que l'Etat intéressé n'en dispose autrement ») devrait n'être liée qu'à l'alinéa *b*, comme c'était le cas dans le texte adopté en 1962, car il est difficile d'admettre qu'un Etat qui accepte la réserve puisse, malgré cela, refuser de reconnaître la qualité de partie au traité à l'Etat qui a présenté la réserve.

52. Le paragraphe 5 ne paraît pas nécessaire et pourrait donc être supprimé. Dans son commentaire, le Rapporteur spécial n'a pas indiqué clairement les raisons pour lesquelles il a jugé bon d'insérer cette nouvelle disposition dans son projet. Elle paraît faire double emploi avec le paragraphe précédent, car ce qui est dit expressément dans le paragraphe 5 est au moins sous-entendu au paragraphe 4. Si l'on ajoutait à la fin de l'alinéa *a* du paragraphe 4 du nouvel article 19 les mots « dès l'entrée en vigueur du traité », qui se trouvent à l'alinéa 2 *a* de l'article 20 du projet de 1962, le texte deviendrait plus précis et plus concis.

53. M. YASSEEN estime indispensable que la Commission choisisse entre les deux modes de présentation, celui qui avait été adopté en 1962 et celui que propose maintenant le Rapporteur spécial. Cette question n'est pas seulement d'ordre rédactionnel, elle peut avoir une influence sur le fond ou sur l'importance de la question. Pour sa part, M. Yasseen estime que la présentation de 1962 rend mieux compte de l'institution existante; elle est plus méthodique et plus logique car elle traite d'abord de la formulation des réserves, puis de l'acceptation des réserves et des objections, et enfin des effets, de l'application et du retrait des réserves. C'est la théorie générale de la réserve en tant qu'institution du droit international. La présentation du Rapporteur spécial est fondée sur un élément très important — la distinction entre le cas où le traité lui-même résout la question et celui où il ne la résout pas — mais elle n'édifie pas la théorie de façon aussi claire et aussi logique.

54. Il est une règle très importante dans l'article 19 du projet de 1962 qu'il convient de retenir; c'est celle de l'acceptation présumée s'il n'est pas fait objection à la réserve dans les douze mois suivant la notification qui en est donnée. Mais la période de douze mois peut paraître un peu courte, étant donné les exigences du fonctionnement ordinaire des services gouvernementaux.

55. M. Yasseen n'a pas d'objections à faire quant aux solutions de fond que le Rapporteur spécial propose dans sa nouvelle version. Le paragraphe 2 du nouvel article 19 représente une amélioration par rapport à l'ancien texte; en faisant intervenir la nature du traité et les circonstances de sa conclusion, ce paragraphe

ajoute certains éléments qui rendent un peu moins difficile l'application du critère en question.

56. A la séance précédente, M. Ago, en attirant l'attention de la Commission sur la gravité d'une décision qui favoriserait la liberté de formuler des réserves aux traités multilatéraux généraux, a invoqué comme argument que cette liberté risquerait de porter atteinte à des obligations qui existent déjà en vertu de règles provenant d'une autre source de droit, comme la coutume. M. Yasseen tient à souligner que la question de l'existence de la règle coutumière, et plus précisément celle de sa portée et de son caractère général ou particulier, est sujette à controverse et qu'elle est à l'origine de nombreuses difficultés dans l'ordre international contemporain. Or, un traité n'indique pas si telle ou telle règle qu'il énonce relève de la stricte codification ou du développement progressif du droit international. La question de savoir si la règle conventionnelle a une source coutumière n'est donc pas résolue du fait que cette règle se trouve dans un traité. En tentant de résoudre cette question par une restriction générale à la liberté de formuler des réserves, on risque d'adopter une mauvaise solution, puisque le caractère coutumier de ces règles peut ne pas être reconnu. Mais, de toute façon, la conférence convoquée pour élaborer le traité peut interdire expressément les réserves soit à l'ensemble du traité soit à certaines de ses dispositions; ce faisant, elle met à l'abri des réserves certaines règles, soit à cause de leur importance, si elle relèvent du développement progressif du droit international, soit en raison de leur caractère déjà positif.

57. M. TOUNKINE estime que le texte de l'article 19 adopté en 1962 est acceptable d'une façon générale; il assure, du point de vue théorique comme du point de vue pratique, une meilleure présentation du problème des réserves. Il traite en effet des réserves en tant qu'institution, contrairement au nouveau texte du Rapporteur spécial qui ne vise que certaines catégories de cas.

58. Se référant aux observations de M. Rosenne sur l'histoire des réserves, M. Tounkine fait remarquer que c'est la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que celles-ci sont devenues une institution bien établie et reconnue. On trouve même dans les manuels des cas plus anciens comme les réserves faites par la Suède à l'Acte général du Congrès de Vienne de 1815 et aussi les réserves de l'Autriche au Traité franco-danois de 1748.

59. M. Tounkine, prenant comme base le texte de 1962, pense que l'article 19 devrait être grandement simplifié. Le paragraphe 2 de cet article pourrait être supprimé. Il n'est guère nécessaire en effet de décrire les diverses formes d'acceptation expresse d'une réserve; ces normes peuvent varier mais il est inutile de les décrire puisque l'acceptation est donnée *expressis verbis*.

60. Quelques gouvernements ont émis des objections bien fondées au sujet du paragraphe 4. Ils ont fait remarquer que la Commission avait introduit des complications inutiles en prévoyant le cas d'une objection qui serait faite à une réserve par un Etat non partie au traité. Comme, du point de vue pratique, il n'est pas nécessaire d'envisager ce cas et qu'en essayant de le faire on complique la question, M. Tounkine propose de supprimer



complètement le paragraphe 4 de manière que l'article 19 ne vise que les parties au traité.

61. Au paragraphe 5, il conviendrait d'omettre les détails de la procédure et de ne garder que l'énoncé de la règle simple selon laquelle toute objection à une réserve doit être formulée par écrit.

62. En résumé, M. Tounkine suggère de maintenir le paragraphe 1 sans changement; le paragraphe 2 serait supprimé; quant au paragraphe 3 — qui serait renuméroté paragraphe 2 — il ne traiterai que de l'acceptation implicite d'une réserve tandis que le paragraphe 4 serait supprimé et que le dernier paragraphe énoncerait l'obligation de formuler les objections par écrit.

63. M. ELIAS dit que, bien que le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour les articles 19 et 20 contienne déjà la plupart des suggestions de M. Tounkine pour améliorer l'article 19, il semble qu'on ait avantage à garder l'ordre de présentation du texte de 1962. Quoi qu'il en soit, on peut sans inconvénient renvoyer la question au Comité de rédaction. Les remarques que M. Elias veut faire porteront sur l'article 19 du texte de 1962.

64. Dans leurs observations, certains gouvernements ont critiqué le fait que l'article 19 semble s'appliquer à toutes les réserves, y compris celles qui sont manifestement inadmissibles. En fait, lorsqu'une réserve n'est pas autorisée par le traité, il ne saurait être question d'acceptation ni d'objection car la réserve est incompatible avec l'objet et le but du traité.

65. M. Elias rappelle que la délégation de l'Argentine à la Sixième Commission a souligné que, suivant la doctrine panaméricaine, lorsque le traité ne contient aucune disposition relative aux réserves « il n'est pas nécessaire que la réserve soit compatible avec l'objet du traité pour qu'elle soit valable » (A/CN.4/175, Observations de l'Argentine sur la Section III du projet de 1962). Toutefois la Commission a décidé, à sa quatorzième session en 1962, d'accepter le critère de la compatibilité pour la validité des réserves et il ne voit aucune raison de revenir sur cette décision.

66. Il reconnaît que l'on peut sans danger supprimer le paragraphe 2. Le paragraphe 3 soulève deux questions principales : la première est de savoir s'il est applicable tel qu'il est ou s'il ne vaudrait pas mieux limiter les dispositions de l'article 19 aux parties au traité. La seconde est celle du délai, question qui est quelque peu élucidée par le nouveau texte du Rapporteur spécial pour les alinéas *a* et *b* du paragraphe 4 de l'article 20. Dans le nouvel alinéa *a* du paragraphe 4, M. Elias trouve le délai de douze mois un peu court mais il faut incontestablement fixer un délai pour la formulation d'une objection à une réserve. Le Comité de rédaction pourrait examiner la suggestion faite par un Gouvernement<sup>19</sup> tendant à simplifier les dispositions du paragraphe 4 et à les transférer dans un nouvel alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 20. Au paragraphe 5, la formule pourrait être simplifiée et il appartiendrait au Comité de rédaction

d'examiner la question de la fixation du délai qui constitue un véritable problème.

67. Le nouveau texte du Rapporteur spécial pour l'article 19 est acceptable d'une manière générale quant au fond, mais l'expression « nombre restreint des parties » appelle des réserves ainsi que la mention de l'article 3 *bis*.

68. M. AGO fait observer qu'il n'est pas très facile de se prononcer sur l'article 19, étant donné surtout que la Commission est en présence de deux textes qui n'ont pas le même contenu puisque les dispositions sont réparties de manière différente dans les deux versions de la section relative aux réserves. Les orateurs se référant tantôt à l'autre, il s'ensuit que la discussion est un peu confuse.

69. A la séance précédente, M. Ago avait exprimé une certaine préférence pour le texte de 1962. Aujourd'hui, après avoir entendu le Rapporteur spécial, il aperçoit dans la version proposée par celui-ci certains avantages qu'il n'y avait pas vus d'abord.

70. Lorsque le traité contient des dispositions relatives aux réserves, il n'y a pas grande difficulté à surmonter; la Commission trouvera sans doute une rédaction satisfaisante pour viser cette hypothèse. Le problème devient compliqué lorsque le traité est muet sur les réserves. M. Ago n'a nulle intention de proposer que la Commission renonce au système qu'elle avait adopté en 1962 non sans de longues discussions. Mais il ne faut pas se dissimuler que cette solution est un pis-aller qui présente de nombreux inconvénients et notamment celui de conduire à des régimes différents dans toutes les relations interétatiques. Là où l'on espérait établir une certaine uniformité, on verra s'instaurer le pluralisme le plus divers. En outre, ce système pourrait avoir des répercussions fâcheuses sur certaines règles coutumières, aujourd'hui plus ou moins acceptées, et qui risquent d'être remises en question. Du fait que deux États auront décidé de ne pas suivre une de ces règles, celle-ci perdra de sa force entre les autres États.

71. Finalement, le principe que la Commission veut établir est que, en cas de silence du traité, les réserves sont acceptables à moins qu'elles ne soient contraires à l'objet et au but du traité. Or ce critère, malgré son apparence d'objectivité, est en fait des plus subjectifs. Chaque État, dans chaque rapport bilatéral, sera libre d'interpréter une réserve comme contraire ou non à l'objet et au but du traité; ainsi, non seulement il sera possible de déroger bilatéralement à des règles qui en fait sont essentielles au traité mais l'on aboutira à des situations où un groupe d'États considérera qu'une réserve ne porte pas atteinte au but du traité, tandis qu'un autre groupe sera de l'avis opposé.

72. M. Ago insiste par conséquent pour que la Commission précise le plus clairement possible que le système qu'elle propose est un système applicable aux cas résiduels, c'est-à-dire aux cas où les parties ont failli à leur devoir de mettre dans le traité lui-même des dispositions relatives aux réserves. Ces cas devraient être aussi peu nombreux que possible.

73. Plusieurs orateurs se sont référés à la première Conférence sur le droit de la mer. Ce qui est arrivé à

<sup>19</sup> Le Gouvernement australien; Voir, dans le document A/CN.4/175, section I, les observations dudit Gouvernement relatives à l'article 19.

cette Conférence c'est que, lorsque les Etats participants ont cherché à désigner les articles de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë auxquels des réserves pourraient être faites, certains Etats ont été partisans de n'autoriser les réserves que sur un nombre très restreint d'articles tandis que d'autres voulaient admettre les réserves à un plus grand nombre d'articles; néanmoins, aucun Etat n'aurait proposé de spécifier que toutes les règles inscrites dans la Convention seraient sujettes à réserves. Comme la Conférence n'a pu se mettre d'accord et qu'aucun article sur les réserves n'a été inséré dans la Convention, certains Etats ont aussitôt réclaré qu'ils interprétaient cette lacune comme signifiant qu'aucune règle de la Convention ne pourrait faire l'objet de réserves, tandis que d'autres ont déclaré que des réserves pourraient être faites à toutes les règles. D'après le système envisagé par la Commission, on arriverait en pareil cas à ce résultat paradoxal que, dans une conférence internationale où la majorité veut restreindre la possibilité de faire des réserves mais où la majorité des deux tiers est nécessaire pour adopter un article à ce sujet, la minorité pourrait obtenir que toutes les réserves soient permises, avec pour toute sauvegarde la limitation plus ou moins efficace fondée sur le critère de la compatibilité avec l'objet et le but du traité. Pour parer à cet inconvénient certain, la Commission doit indiquer très nettement qu'elle souhaite que chaque traité contienne des dispositions en matière de réserves indiquant si les réserves sont possibles et, si oui, à quels articles.

74. La Commission aiderait les Etats eux-mêmes en adoptant cette attitude. En effet, les problèmes qui se posent à l'intérieur de chaque Etat lorsqu'il s'agit de ratifier un traité sont grandement simplifiés lorsque le traité lui-même dit à quels articles il est possible de faire des réserves. Si le traité est muet, le ministère des affaires étrangères est probablement assez peu favorable à l'idée d'exprimer des réserves, mais il doit souvent céder à d'autres organes gouvernementaux, ministère des finances ou ministère de la justice par exemple, qui insistent pour que l'Etat fasse certaines réserves, qui ne sont pas toujours nécessaires.

75. M. Ago attire l'attention de M. Tounkine sur le danger qu'il y aurait à supprimer le paragraphe 4 de l'article 19 adopté en 1962. Il faut prévoir ce qui se passera au cours de la phase initiale des ratifications : des réserves peuvent être présentées même par le premier Etat qui ratifie. A ce moment, il faut que tous les Etats qui ont la possibilité de devenir parties au traité aient aussi la possibilité de faire objection à la réserve. C'est une question technique et non pas fondamentale, mais il faut y réfléchir.

76. A la séance précédente, M. Verdross a soulevé la question très délicate et très importante des déclarations interprétatives. Il a eu raison de dire que cette question ne se rattache pas vraiment à l'interprétation des traités. Si, par une déclaration interprétative, un Etat propose de modifier la teneur du traité, c'est là un acte qui ressemble beaucoup à une réserve. D'autre part, la déclaration interprétative ne peut pas être assimilée complètement à une réserve, puisqu'elle n'empêche pas l'article auquel elle se rapporte d'entrer en vigueur; cet article entre bien en vigueur à l'égard de l'Etat

qui fait la déclaration mais avec un certain sens plutôt qu'avec un autre. Cette question devra probablement faire l'objet d'une disposition expresse dans le projet.

77. M. BRIGGS tient à commenter le nouveau texte de l'article 19 proposé par le Rapporteur spécial. La déclaration du Rapporteur spécial indiquant les raisons pour lesquelles il a remanié les articles relatifs aux réserves est pleinement convaincante et M. Briggs trouve que la nouvelle ordonnance est nettement supérieure à celle des articles adoptés en 1962.

78. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Briggs pense, malgré ce qu'a dit M. Rosenne, qu'il importe de maintenir la mention « du nombre restreint » des parties au traité; il ne suffirait pas de mentionner la manière dont a été conclu le traité.

79. M. Briggs présente quelques observations générales au sujet des réserves, plus particulièrement en ce qui concerne les dispositions du paragraphe 4 de l'article 19. Dans le rapport du Secrétaire général sur la « Pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves » (A/5687), le questionnaire adressé aux gouvernements parle du « droit souverain » de formuler des réserves. En fait, il n'existe pas de droit souverain de formuler des réserves; si l'on peut parler d'un « droit » de formuler des réserves, sa valeur est limitée jusqu'au moment où est établi l'effet juridique de la réserve et cet effet juridique dépend non d'un « droit souverain » présumé, mais du droit international.

80. La règle traditionnelle de droit international en la matière précise clairement la situation et la Société des Nations s'est simplement conformée à la règle existante, qui était appliquée avant sa création et avant la variante panaméricaine qui n'a été formulée qu'en 1932. Selon la règle traditionnelle, l'acceptation d'une réserve par toutes les parties au traité est nécessaire pour que la réserve produise juridiquement effet. Cette règle offre l'avantage d'être pratique et applicable sans ambiguïté. En outre, elle préserve l'intégrité du traité, formule qui a été mise en doute à la Commission mais qui, en fait, correspond à une notion claire et simple : elle a trait à l'accord consensuel réalisé dans la formulation des dispositions du traité, compte tenu de son objet et de son but. Elle empêche aussi un Etat de s'assurer unilatéralement une situation particulièrement privilégiée par rapport aux règles établies dans le traité.

81. Dans son Avis consultatif sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la Cour internationale de Justice a constaté que la règle traditionnelle avait « une valeur indéniable »<sup>20</sup> et la Commission elle-même, en maintenant cette règle dans son projet, a reconnu cette valeur, implicitement en ce qui concerne les traités bilatéraux et explicitement pour certains traités mentionnés dans le nouveau paragraphe 2 de l'article 19 proposé par le Rapporteur spécial. De plus, il est inexact, ou du moins ambigu, de parler d'une « règle de l'unanimité » à propos de cette règle; ce qu'essaye de faire un Etat qui élève une objection, c'est de préserver l'accord consensuel conclu par la conférence et non d'opposer

<sup>20</sup> C.I.J., *Recueil*, 1951, p. 21.

un veto arbitraire à cet accord consensuel. En raison des avantages certains qu'offre cette règle, M. Briggs se permet de demander quel est l'objet de la proposition tendant à l'abandonner à l'égard de certains traités.

82. L'important accroissement du nombre des parties à certaines conventions multilatérales a porté à croire que, lorsque la majorité des parties était disposée à admettre qu'une réserve donnée était compatible avec le traité, il n'était plus souhaitable qu'un seul Etat, par son objection, soit en mesure d'empêcher l'Etat auteur de la réserve de devenir partie. Personnellement, M. Briggs est disposé à accepter le point de vue selon lequel l'accord consensuel doit l'emporter sur ces réserves, de même qu'il l'emporte dans la formulation du traité. Toutefois, il juge inacceptable l'argument selon lequel, du fait qu'un Etat a été mis en minorité au sujet d'une règle particulière que la conférence a introduite dans le traité après un examen attentif et peut-être même dans le cadre d'un compromis, cet Etat a juridiquement le droit d'être partie au traité tout en rejetant cette règle. Or, c'est précisément un tel droit qui serait créé et conféré par l'alinéa *a* du paragraphe 4 du nouvel article 19.

83. La Commission n'a pas voulu suivre la règle selon laquelle un Etat donné peut empêcher de devenir partie au traité un Etat auteur d'une réserve que les autres parties ont décidé d'accepter; toutefois, en réagissant de la sorte, la Commission est allée à l'autre extrême, en permettant à l'Etat auteur de la réserve de dicter les conditions dans lesquelles il deviendra partie, même si la majorité est opposée à ces conditions, pourvu qu'un seul Etat puisse être convaincu d'accepter la réserve à laquelle la majorité fait objection. Telle n'était pas la première proposition du Rapporteur spécial, qui avait pour but de restreindre la règle en question aux traités multilatéraux généraux; toutefois, bien qu'elle ait été mise en garde par le Rapporteur spécial à la quatorzième session<sup>21</sup>, la Commission a adopté la position extrême qui est celle de l'alinéa 2 *a* de l'article 20 de son projet de 1962 et qui est reprise dans le texte de l'alinéa *a* du paragraphe 4 de l'article 19 révisé par le Rapporteur spécial. Sous cette forme extrême, la disposition s'applique non seulement aux traités multilatéraux généraux, mais encore à tous les traités multilatéraux, à l'exception des actes constitutifs d'organisations internationales et des traités limités à un petit nombre de parties. Dans le texte de l'article 19 révisé par le Rapporteur spécial, le nouveau critère de l'intégrité du traité a été introduit au paragraphe 2; il y est peut-être exprimé de façon un peu vague, mais n'en reste pas moins indispensable si l'on veut que le projet soit jugé acceptable par certains Etats.

84. On a pris la défense de la nouvelle règle ainsi introduite dans le projet en présence notamment qu'elle favorisait l'universalité du droit international. Pour sa part, M. Briggs n'est nullement convaincu par l'argument selon lequel il est souhaitable d'assurer une participation aussi large que possible à ce qu'on appelle des « traités multilatéraux généraux », si l'on doit pour

cela autoriser les Etats auteurs de réserves à choisir les règles de droit international par lesquelles ils seront liés. Nul ne conteste le droit qu'à tout Etat de refuser de devenir partie à un traité, mais on ne favorise en rien le développement progressif du droit international en encourageant une attitude qui a pour effet de fragmenter et de saper un traité simplement parce qu'un seul Etat autre que celui qui a formulé la réserve est disposé à tolérer cette situation en acceptant la réserve. Il en résulte une universalité fictive des parties qui masque l'absence d'universalité véritable de l'acceptation des règles de droit établies par le traité.

85. Pour ces raisons, M. Briggs propose, à titre de compromis entre les deux positions extrêmes, de remplacer le paragraphe 4 du nouvel article 19 du Rapporteur spécial par un texte ainsi conçu :

« 4. Dans les cas qui ne sont pas prévus aux paragraphes 2 et 3,

a) L'acceptation d'une réserve par la majorité des parties au traité permet à l'Etat auteur de la réserve de devenir partie au traité;

b) L'objection faite à une réserve par l'une quelconque des parties empêche l'application des dispositions du traité entre l'Etat qui fait objection et l'Etat auteur de la réserve, sauf disposition contraire. »

86. Cette proposition repose sur l'idée que, les règles de droit formulées dans un traité multilatéral étant adoptées au scrutin majoritaire, l'admissibilité d'une réserve quelconque doit être fondée sur une règle comparable.

87. Reste un problème qui n'est résolu de manière satisfaisante ni par cette proposition, ni par le projet de 1962, ni même par le nouveau projet du Rapporteur spécial, c'est celui de la grande diversité des traités multilatéraux. Bien que les traités multilatéraux qui sont les actes constitutifs d'organisations internationales et les traités multilatéraux conclus entre un petit nombre d'Etats aient été exclus de la règle supplétive, le Rapporteur spécial a établi dans son rapport (A/CN.4/177/Add.1 par. 3 des observations qui précèdent l'article 18) une distinction entre les « traités multilatéraux généraux » et les « autres traités auxquels un grand nombre d'Etats sont parties ». M. Briggs a lui-même, lors d'une séance antérieure<sup>22</sup>, signalé la grande diversité des traités multilatéraux existants.

88. Sous réserve des exceptions mentionnées, la Commission s'est efforcée d'adopter une règle supplétive générale pour les catégories très diverses de traités multilatéraux. L'adoption de la règle proposée à l'alinéa *a* du paragraphe 4 du nouvel article 19 porterait un coup fatal à nombre de ces régimes conventionnels. Après réflexion, M. Briggs est parvenu à la conclusion que le moyen le plus sûr de favoriser le développement progressif du droit international en ce qui concerne ces traités multilatéraux, consiste à exiger l'acceptation des réserves à la majorité pour les traités ne relevant pas des dispositions des paragraphes 2 et 3 du nouvel article 19 proposé par le Rapporteur spécial.

<sup>21</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, p. 250 et 255.

<sup>22</sup> 791<sup>e</sup> séance, par. 73 et 74.

89. M. AMADO tient à souligner, notamment à l'intention de M. Ago, que le sort en est jeté et que la Commission ne peut pas revenir en arrière. Les États ne consentiront pas à abandonner ce qu'ils considèrent à tort ou à raison comme une conquête, et que la Commission a consacré dans son projet de 1962. On peut sans doute s'interroger sur la valeur de cette conquête et regretter le temps où chaque traité était un ensemble harmonieux, mais le fait est que la multilatéralité a changé bien des choses.

La séance est levée à 13 heures.

### 799<sup>e</sup> SÉANCE

Jeudi 10 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Bedjaoui, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

#### Organisation des futures sessions

[Point 5 de l'ordre du jour]

et

#### Date et lieu des réunions d'hiver et d'été en 1966

[Point 6 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT annonce que le Bureau s'est réuni la veille pour examiner les questions relatives aux travaux de la Commission jusqu'à la fin de 1966. Il a tenu compte, premièrement, des débats qui se sont déroulés au cours de plusieurs séances privées de la Commission, deuxièmement, d'une lettre adressée au Président de la Commission par M. Stavropoulos, Conseiller juridique des Nations Unies, dans laquelle celui-ci confirme et précise les déclarations qu'il avait faites quelques jours auparavant devant la Commission réunie en séance privée et, troisièmement, des résultats d'une enquête officieuse auprès de chacun des membres de la Commission en vue de savoir s'ils seraient disponibles pour une session d'hiver en janvier 1966 et pour une prolongation des sessions d'été de 1965 et de 1966; le Bureau est arrivé aux conclusions que le Rapporteur général va exposer.

2. M. ELIAS, Rapporteur général, signale que, conformément à la décision prise par la Commission à sa quatrième séance privée, le 4 juin 1965, les membres de la Commission ont été consultés au moyen d'un questionnaire. Le résultat de cette consultation est qu'aucun membre ne s'est prononcé en faveur de la proposition

de prolongation de la session actuelle d'une semaine ni de celle qui consistait à la prolonger de deux semaines. Quant à la suggestion de tenir une session d'hiver du 3 au 29 janvier 1966, elle a été approuvée par tous les membres qui ont exprimé un avis sur la question et, d'autre part, la majorité des membres se sont prononcés en faveur de la prolongation de deux semaines de la session d'été de 1966.

3. Tenant compte de ces résultats, le Bureau de la Commission propose qu'en réponse à la communication du Conseiller juridique, une lettre lui soit adressée, confirmant la décision précédente<sup>1</sup> de la Commission de recommander à l'Assemblée générale qu'une session d'hiver de la Commission ait lieu en janvier 1966. Selon l'état d'avancement des travaux, la Commission déciderait, au début de la session d'été de 1966, si une prolongation de cette session est nécessaire ou non. La décision de la Commission sur ces deux points serait mentionnée dans son rapport sur la présente session afin de montrer que la Commission a réexaminé l'ensemble de la question comme le demandait la lettre du Conseiller juridique et qu'elle est arrivée à la conclusion qu'une session d'hiver en janvier 1966 était souhaitable et même nécessaire. On signalerait en même temps qu'il pourrait éventuellement s'avérer indispensable de prolonger la session d'été de 1966.

4. M. WATTLES (Secrétariat) expose que le Secrétariat a étudié le coût pour les Nations Unies de la session d'hiver proposée pour le mois de janvier 1966; la différence du coût entre une session à Genève et une session tenue à Monaco<sup>2</sup> serait bien entendu supportée par le Gouvernement de Monaco qui a fait l'invitation. L'article 13.1 du Règlement financier des Nations Unies dispose que : « Aucun conseil, commission ou autre organe compétent ne peut prendre une décision impliquant des dépenses s'il n'a pas été saisi d'un rapport du Secrétaire général sur les incidences administratives et financières de la décision envisagée. » Conformément à cette règle, M. Wattles soumet à la Commission l'état estimatif ci-après des dépenses afférentes à une session d'hiver de quatre semaines qui se tiendrait à Genève en janvier 1966 :

	<i>Dollars</i>
a) Frais de voyages et indemnités de subsistance des membres de la Commission .....	35 750
b) Frais de voyage et indemnités de subsistance des quatre fonctionnaires des services organiques du Siège .....	5 000
c) Assistance temporaire pour compléter le personnel permanent de l'Office européen .....	16 000
	56 750

Le chiffre de 16 000 dollars est donné dans l'hypothèse que certaines demandes d'augmentation du personnel des services linguistiques de l'Office européen auront été approuvées par l'Assemblée générale et qu'en consé-

<sup>1</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, document A/5809, par. 38.*

<sup>2</sup> Le Gouvernement monégasque avait invité la Commission à tenir sa session de janvier 1966 à Monaco (voir par. 6 ci-dessous).