

LES RESERVES AUX TRAITES

Déclaration du Président du Comité de rédaction, M. Peter Tomka

Monsieur le Président, ceci est le troisième rapport du Comité de rédaction, au sujet des « réserves aux traités ». Le rapport du Comité de rédaction est contenu dans le document A/CN.4/L. Le Comité a consacré 5 (ou 6) réunions à ce sujet du 28 mai au 1^{er} juin et le Juillet.

Le Comité a examiné 14 projets de directive renvoyés à lui par la Plénière au cours de la présente session.

Avant de présenter le rapport, j'aimerais exprimer mon appréciation au Rapporteur spécial, le professeur Pellet, pour ses conseils et sa coopération. Je voudrais aussi remercier les membres du Comité de rédaction pour leurs suggestions constructives et leur pleine participation au travail du Comité.

Monsieur le Président,

Les directives devant vous traitent de trois questions, à savoir les réserves formulées lors de la signature du traité, les réserves tardives et les déclarations interprétatives. Vous noterez que le Comité a supprimé trois directives – ce que j'expliquerai tout à l'heure.

Permettez-moi d'abord de dire deux mots concernant la structure et la numérotation des projets de directive. Après avoir terminé le premier chapitre du Guide de la pratique sur les "Définitions" nous nous trouvons maintenant au deuxième chapitre qui concerne la "Procédure". Tous les numéros des projets de directive commencent donc par le chiffre "2" qui indique le deuxième chapitre.

Le chiffre qui suit indique la section – au sein du deuxième chapitre – où se trouvent les directives. Les projets de directive que le Comité de

rédaction a adoptés appartiennent donc aux deuxième (“Confirmation des réserves à la signature”), troisième (“Formulation tardive des réserves”) et quatrième (“Procédure relative aux déclarations interprétatives”) sections. Pour votre information j’indique que les projets de directive appartenant à la première section (“Forme et notification des réserves”) se trouvent aux additifs 1 et 2 du sixième rapport du Rapporteur spécial qui n’a pas encore été présenté en plénière.

Finalement le dernier chiffre indique l’ordre des directives au sein d’une même section. Dans la section “4” les directives commencent par le numéro “3” parce que les deux premières se trouvent également dans la partie du 6ème rapport qui n’a pas été examinée en plénière.

Projet de directive 2.2.1

Le projet de directive 2.2.1 s’intitule “Confirmation formelle des réserves formulées lors de la signature du traité”. Le débat sur ce projet, en Commission plénière, avait révélé l’existence d’une tendance à fusionner ce projet avec le projet 2.2.2.

D’autre part, on avait émis l’opinion que ce projet pourrait être rédigé de manière plus “économique” et simple.

Le Comité de rédaction, après un échange de vues fructueux a décidé de ne pas fusionner les deux projets de directive. Il a considéré que le projet de directive 2.2.1 constituait en fait un projet indépendant qui existait déjà dans les Conventions de Vienne et qui méritait, aux fins de clarté et de précision d’être traité séparément. En revanche, le projet de directive 2.2.2 paraissait plus controversé. Toute fusion résulterait en un projet si vague et si généralisé qui n’aurait pas une grande utilité.

Par ailleurs le Comité de rédaction a finalement décidé que tout essai de simplification de rédaction ou de concision du projet, l’écarterait de la rédaction des Conventions de Vienne.

En suivant donc ce que la Commission avait déjà fait dans le passé pour d'autres projets de directive, le Comité de rédaction a voulu garder le libellé initial qui reprenait à la lettre la rédaction des articles des Conventions de Vienne (art. 23 para. 2). C'est dans ce sens d'ailleurs que les mots "par le traité", figurant dans l'art. 23 des Conventions de Vienne ont été ajoutées à la 4ème ligne, après le mot "lié".

Quant au titre, il a été reformulé de manière à refléter plus fidèlement le contenu de ce projet de directive. Il a été donc changé à se lire "Confirmation formelle des réserves formulées lors de la signature du traité."

Projet de directive 2.2.2 (supprimé)

Le Comité de rédaction a été d'avis que ce projet de directive devrait être supprimé.

En effet, plusieurs membres avaient déjà exprimé leurs doutes en plénière quant à l'existence des réserves formulées lors de la négociation. En outre, le Comité de rédaction a craint que l'on puisse croire à l'existence d'une nouvelle catégorie de réserves faites lors de l'adoption ou de l'authentification du texte d'un traité, des réserves pour ainsi dire "prématurées", et qui ne seraient pas entièrement conformes à la définition déjà adoptée (projet de directive 1.1.1). On a pensé que ces déclarations faites lors de la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité et exprimant plutôt l'intention de faire des réserves devraient être traitées dans un commentaire (probablement au projet de directive 2.2.1). On pourrait ainsi les mentionner dans le contexte du but pédagogique du Guide de la pratique sans pour autant en faire une directive séparée qui pourrait créer plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Projet de directive 2.2.2[2.2.3]

Ce projet de directive n'avait pas suscité beaucoup de commentaires en plénière, ni de vues divergentes, sauf la préférence nette de plusieurs membres pour la deuxième formule entre crochets. ["d'un traité entrant en vigueur du seul fait de sa signature"].

Cette formule a aussi été discutée par le Comité de rédaction. L'opinion était émise que l'expression "accord en forme simplifiée" pourrait signifier plusieurs types d'accords, différents selon les pays et les traditions juridiques. (Comme par exemple accords conclus par échange de mots ou conclus par l'Exécutif sans aucune référence aux corps législatifs).

La question était aussi soulevée d'accords appliqués à titre provisoire, à partir de la signature, et entrés en vigueur ultérieurement par la ratification ou même d'accords qui prévoyaient une vraie entrée en vigueur provisoire. Le Comité de rédaction a pensé que tous ces cas ainsi que des accords mixtes (dont certains articles s'appliquaient à titre provisoire et d'autres entraient en vigueur après ratification) auxquels les projets de directives 2.2.1 et 2.2.3 pourraient s'appliquer à tour de rôle devaient être mentionnés dans le commentaire.

Par ailleurs, comme le traité n'entre pas littéralement en vigueur par le seul fait de sa signature mais plutôt par le rassemblement de certaines conditions (un certain nombre de signatures, etc.), on a considéré qu'il fallait plutôt changer cette expression en "lorsqu'un État ou une organisation internationale exprime par cette signature son consentement à être lié par le traité."

Le titre pourrait donc se lire "Cas de non-exigence de confirmation des réserves formulées lors de la signature" afin de distinguer à la fois la particularité de ce cas et sa différence du projet de directive suivant (2.2.4).

Projet de directive 2.2.3[2.2.4]

Le projet de directive 2.2.4 s'intitule "Réserves à la signature expressément prévues par le traité". Il vise à couvrir les cas où la possibilité de faire des réserves lors de la signature est déjà prévue dans le traité.

La proposition du Rapporteur spécial tendait à établir que les réserves faites dans ce cas-là ne nécessitent pas de confirmation formelle.

Le Comité de rédaction a eu une longue discussion sur ce projet de directive. Deux tendances s'étaient dessinées: l'une, majoritaire, se ralliait à la position du Rapporteur spécial, l'autre était d'avis que même dans ce cas-là, les réserves faites lors de la signature doivent être confirmées au moment de l'expression du consentement à être lié par le traité.

Se tournant vers la pratique des Etats qui se révélait contradictoire et peut-être confuse, le Comité a conclu qu'il valait mieux établir un projet de directive qui pourrait guider les Etats et les praticiens. Une ligne de conduite claire était donc requise et la nécessité d'une directive s'imposait, d'autant plus que les traités sont silencieux sur la nécessité ou non de confirmer des réserves prévues lors de la signature.

Le libellé du projet n'a pas été substantiellement modifié. Il est rédigé de manière souple. Le projet ne dit pas que les réserves faites lors de la signature ne doivent pas être confirmées lors de l'expression du consentement à être lié. Il dit que de telles réserves ne nécessitent pas d'être confirmées. Les Etats sont donc libres de continuer leurs pratiques, rien ne les empêche par exemple de confirmer de telles réserves, mais il n'y aurait pas d'incertitude éventuelle quant au sort de telles réserves non confirmées. De cette manière, le régime des Conventions de Vienne est préservé intact mais en même temps il est clarifié et quelques-uns de ses aspects sont développés.

Le Comité de rédaction a remplacé le mot “formuler” à la deuxième ligne par le mot “faire” parce que ce terme était plus adéquat au sens de la distinction faite entre les verbes “faire” et “formuler”.

Il est entendu que le but de cette directive est celui de clarification et d'établissement d'une certitude dans certains cas qui pourraient paraître comme douteux. C'est d'ailleurs l'esprit de tout le guide de la Pratique. Il reste certainement à voir quel usage les Etats en feront et quelles seront les conséquences à long terme de celui-ci.

Projet de directive 2.3.1

Ce projet de directive est le premier de trois directives concernant les réserves tardives, leur définition et leurs effets juridiques. La directive 2.3.1 est axée autour de deux points en particulier. Le premier point concerne la politique générale suivie par la pratique des Etats à l'effet qu'une partie à un traité ne peut pas faire une réserve après l'expression de son consentement à être lié par le traité si une des parties contractantes objecte à cette réserve. Le second point qui est reflété à la phrase liminaire « A moins que le traité n'en dispose autrement » vise à souligner le caractère exceptionnel de ces réserves, à savoir qu'elle est en dehors de la pratique « normale » des traités.

Le Comité a examiné la question de savoir si ces réserves tardives ne constituaient pas en fait une tentative de la part des Etats de renégocier le traité et si, dans un tel cas, elles ne pouvaient pas être considérées comme de vraies réserves. Selon l'avis du Comité, cependant, et dans la mesure, que les autres parties contractantes au traité ne s'opposent pas à cette tentative, il n'y a pas de raison pour que ces déclarations ne soient pas considérées comme des réserves.

Le Comité s'est rendu compte que cette directive pourrait apparaître incompatible avec la définition des réserves dans la directive 1.1.

Néanmoins, conscient que cette directive reflète la pratique des Etats, il a décidé de ne pas ignorer même des pratiques exceptionnelles qui sont tolérées sous certaines conditions.

Par conséquent, une fois que les autres parties contractantes à un traité n'objectent pas à de telles « déclarations » tardives, le caractère de réserves de ces déclarations est indéniable et elles sont régies par le régime juridique applicable aux réserves.

Le Comité a noté que cette directive n'affecte pas l'application des dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités, notamment celles concernant les réserves à l'acte constitutif d'une organisation internationale qui doivent être acceptées par l'organe compétent de cette organisation. Ce point sera expliqué dans le commentaire.

Dans le contexte de cette directive, le Comité a noté que le mot « objection » a été utilisée dans la pratique afin d'exprimer deux types de désaccord : un désaccord avec la procédure utilisée pour faire une telle réserve tardive et un autre avec le contenu ou la substance même de la réserve. Le Comité cependant état d'avis qu'il serait mieux d'utiliser uniquement le terme « objection » consacré par l'usage et de ne pas créer une terminologie nouvelle. Toutefois, le commentaire pourrait expliquer que le terme « objection » couvre de types différents d'opposition.

Le Comité de rédaction a retenu le texte tel que proposé par le Rapporteur spécial avec quelques modifications rédactionnelles.

Le titre de la directive reste le même tel que proposé par le Rapporteur spécial.

[Un membre a réservé sa position sur cette directive (Hafner)].

Projet de directive 2.3.2

Cette directive est la conséquence de la directive précédente. La directive était accueillie favorablement en plénière et on l'avait trouvée compatible avec la pratique des Etats. Elle traite de la période dans laquelle une partie contractante ayant été informée d'une réserve tardive doit exprimer son objection, faute de quoi elle sera considérée comme ayant accepté la réserve.

Vous noterez que cette période de 12 mois est recommandée seulement si le traité n'en dispose pas autrement et s'il n'y pas de pratique établie par le dépositaire qui prévoit une autre période. Il est évident que si le traité prévoit une autre période, c'est le traité qui prévaut.

En l'absence de toute disposition du traité, c'est la pratique bien établie du dépositaire qui prévaut. C'est seulement en l'absence de toute disposition contractuelle et de toute pratique que la directive recommande la période de 12 mois.

Le Comité n'a pas changé le langage du texte tel que proposé par le Rapporteur spécial à l'exception du remplacement des mots « pratique habituellement suivie » par les mots « pratique bien établie », afin de l'aligner avec l'article 1, paragraphe 34 de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.

Le titre de la directive reste inchangé.

Projet de directive 2.3.3.

Le projet de directive 2.3.3. s'intitule "Objection à la formulation tardive d'une réserve". La préoccupation majeure du Comité de rédaction était de s'assurer qu'il suffisait d'une seule objection pour que la réserve tardive ne soit pas établie. Dans ce cas, on pourrait dire que la réserve tardive n'existe même pas, c'est-à-dire qu'elle n'est pas établie erga omnes. C'est pour cette

raison que le libellé retenu est celui originalement choisi par le Rapporteur spécial qui dit que “le traité entre ou demeure en vigueur à l’égard de l’Etat ou de l’organisation internationale qui l’a formulée [la réserve] sans que la réserve soit établie”. Cette rédaction a été jugée préférable à d’autres termes, comme par exemple “le traité dans son ensemble” utilisé dans la recommandation pertinente du Conseil de l’Europe au sujet des réserves et cela parce que l’utilisation de ces termes ne couvrirait pas les cas des réserves précédentes faites à temps. Ce dernier terme “établie” se trouve aussi à l’article 21, paragraphe 1 des Conventions de Vienne, c’est pourquoi le texte anglais a été aligné au texte français en reprenant le terme “established”.

Le Comité de rédaction s’est aussi demandé s’il ne fallait pas ajouter la phrase que l’on trouve dans les projets de directive 2.3.1. et 2.3.2. “à moins que le traité n’en dispose autrement”. Il a finalement décidé qu’elle ne serait pas nécessaire, étant donné qu’il n’y a pratiquement pas de dispositions contractuelles réglementant les objections aux réserves tardives même dans les traités qui les prévoient. Dans ce dernier cas les réserves tardives sont prévues par ce traité et les objections à celles-ci tombent par conséquent sous le régime “normal” des objections.

Projet de directive 2.3.4

Le projet de directive 2.3.4. traite de l’exclusion ou de la modification “tardive” des effets juridiques d’un traité par des moyens autres que les réserves. Il s’agit donc des moyens différents par lesquels un État ou une organisation internationale essaierait à un stade ultérieur de modifier ou d’exclure les effets juridiques d’un traité. Le Rapporteur spécial cite plusieurs exemples de ces pratiques aux paragraphes 279 à 287 de son cinquième rapport.

Ces pratiques, souvent liées aux traités des droits de l’homme ne sont pas nécessairement exclusivement associées à ce type de traités.

Par ailleurs, ce projet de directive ne présuppose pas toujours l'existence d'une Cour ou d'un organe juridictionnel habilité à l'appliquer. Chaque État ou organisation internationale pourrait aussi le faire.

La directive s'adresse aussi bien aux instances juridictionnelles qu'aux Etats/organisations internationales qui peuvent se trouver face aux procédés y décrits.

Le Comité de rédaction a considéré l'aspect éventuellement compliqué de cette directive. Il s'est d'autre part demandé si elle n'avait pas sa place dans une partie future du Guide consacrée à l'interprétation des réserves. Mais, finalement, il a été d'avis qu'il y avait une certaine symétrie entre les réserves tardives et ces autres moyens utilisés à un stade "ultérieur" de la vie d'un traité. Il valait donc mieux les citer dans le contexte de la formulation des réserves afin de les juxtaposer aux réserves tardives (parce qu'ils visent à avoir les mêmes effets qu'elles) comme dans une partie précédente la Commission avait considéré des moyens autres que les réserves visant à exclure ou modifier les dispositions du traité.

Le Comité de rédaction a supprimé la phrase liminaire "Sauf disposition contraire du traité" étant donné que, dans le cas particulier de cette directive, elle n'était pas nécessaire. En effet, toutes les directives étant d'ordre dispositif, elles présupposent l'absence d'une disposition contraire du traité.

Finalement, l'addition du mot "ultérieure" à l'alinéa (b) rend le sens de la directive beaucoup plus clair. Par conséquent et dans le même ordre d'idées le titre a aussi été modifié : on a remplacé le mot "tardive" par le mot "ultérieure" qui est beaucoup plus approprié pour désigner des déclarations qui ne sont pas de réserves.

Projet de directive 2.4.3

Ce projet de directive constitue en fait le “pendant” au projet de directive 2.3.1. (“Formulation tardive d’une réserve”).

Le débat au sein du Comité de rédaction a mis en relief deux points : le premier traitait de la question s’il était opportun de mentionner dans la directive à partir de quel moment la déclaration interprétative peut être formulée. Ce moment est normalement l’adoption ou l’authentification du texte du traité mais on a pensé qu’il suffisait de mentionner cela dans le commentaire. Le deuxième point était relatif à la suppression des mots entre crochets dans ses deux versions (“à moins qu’une disposition expresse du traité n’en dispose autrement / à moins que le traité ne dispose qu’elle ne peut être faite qu’à des moments spécifiés”).

On a pensé que cette phrase n’était pas nécessaire pour les mêmes raisons qu’on supprime une phrase analogue au projet de directive 2.3.4. A cet égard, le Comité a été d’avis que le caractère souple “non contraignant” du Guide présumait que les Etats et organisations internationales pourraient s’inspirer des directives en l’absence des dispositions des traités en sens contraire. Cependant, parfois (comme par exemple les projets de directive 2.3.1 et 2.3.2) cette phrase a paru nécessaire afin de marquer le caractère tout à fait exceptionnel des réserves tardives.

Toutefois, le Comité de rédaction n’a pas pris de décision générale concernant cette phrase (et sa place dans des directives futures). Au cours de la deuxième lecture des projets de directive un examen systématique de son opportunité serait recommandé.

Finalement, dans le titre de ce projet de directive on a simplement mis au singulier le mot “moment” (“time” en anglais).

Projet de directive 2.4.4 (supprimé)

Puisque le Comité de rédaction avait pris la décision de supprimer le projet de directive 2.2.2 qui traitait de la formulation des réserves lors de la négociation, de l'adoption ou de l'authentification du texte du traité, il a considéré que la conséquence logique serait aussi la suppression du projet de directive 2.4.4 qui traitait de la formulation des déclarations interprétatives conditionnelles lors de la négociation, de l'adoption ou de l'authentification ou à la signature du texte du traité et le besoin d'une confirmation formelle d'une telle déclaration.

En effet, les mêmes raisons qui ont prévalu pour la suppression du projet de directive 2.2.2 sont aussi valables pour la suppression parallèle de la directive 2.4.4. Par ailleurs, la directive 2.4.4 incluait aussi le moment de la signature du traité. Mais cette éventualité est maintenant couverte par la nouvelle directive 2.4.4 [2.4.5] qui comprend, comme j'expliquerai tout à l'heure, toutes les catégories de déclarations interprétatives, simples et conditionnelles.

Projet de directive 2.4.4 [2.4.5]

Le projet de directive traite de la question de savoir s'il est nécessaire de confirmer des déclarations interprétatives faites lors de la signature d'un traité. Originellement ce projet de directive était l'application plus étroite concernant seulement le cas de non-confirmation des déclarations interprétatives formelles lors de la signature d'un accord en forme simplifié, c'est-à-dire entrant en vigueur du fait de sa signature par un certain nombre d'États ou d'organisations internationales.

Au cours de la discussion, le Comité de rédaction s'est cependant rendu compte qu'il valait mieux "renverser" en quelque sorte cette démarche afin de couvrir le plus de cas possibles et lui conférer une portée générale. C'est pour cette raison qu'il l'a rédigé d'une manière générale qui comprend toutes déclarations interprétatives (simples et conditionnelles prévues par le

traité ou non) et toutes sortes de traités (accords en “forme simplifiée” et traités multilatéraux soumis à la ratification, approbation ou adhésion).

Le fait qu’une déclaration interprétative faite lors de la signature ne nécessite pas de confirmation formelle lors de l’expression du consentement à être lié par le traité répond à la fois à la pratique et au souci de ne pas trop alourdir le mécanisme de formulation des déclarations interprétatives. D’autre part, rien n’empêche un État ou une organisation interne de confirmer une déclaration interprétative, s’ils le veulent. Ils ne sont pas quand même obligés de le faire. Le titre a aussi été modifié en conséquence et se lit maintenant “Non-exigence de confirmation des déclarations interprétatives faites lors de la signature”.

Projet de directive 2.4.6 (supprimé)

La conséquence logique de l’adoption du projet de directive 2.4.5 était de supprimer le projet de directive 2.4.6 (“Déclarations interprétatives à la signature expressément prévues par le traité”) qui n’avait plus de raison d’être. En effet, du moment qu’aucun type de déclaration interprétative ne nécessite de confirmation formelle il n’y a pas de raison pour en faire une catégorie séparée des déclarations interprétatives à la signature expressément prévues par le traité. Le projet de directive 2.4.6 a donc été supprimé.

Projet de directive 2.4.5 [2.4.7]

Ce projet de directive qui est en quelque sorte le “pendant” du projet de directive 2.3.1 n’a pas suscité beaucoup de discussions au sein du Comité de rédaction. Il est évident que lorsqu’un traité dispose qu’une déclaration interprétative ne peut être faite qu’à des moments spécifiés, toute formulation tardive d’une déclaration interprétative doit avoir le consentement de toutes les Parties contractantes. C’est cette logique que le Secrétaire général des Nations Unies a par ailleurs, suivi en tant que dépositaire.

Les seules modifications rédactionnelles ont été faites pour aligner ce projet de directive à son “pendant” (projet de directive 2.3.1) et pour en préciser le sens. Le titre a donc été changé en “Formulation tardive d’une déclaration interprétative” afin de mieux clarifier la portée. Quant au texte, il est presque resté inchangé (dans sa version présente par le Rapporteur spécial au Comité de rédaction).

Projet de directive 2.4.6 [2.4.8]

Le projet de directive 2.4.6 [2.4.8] traite du cas spécial de formulation tardive de déclarations interprétatives conditionnelles. En effet, comme le régime de ces déclarations semble être plus proche de celui de réserves que de déclarations interprétatives simples, le Comité de rédaction a été d’accord avec la démarche du Rapporteur spécial. Celui-ci avait prévu un projet de directive analogue à celui qui traitait de formulation tardive des réserves. La formulation tardive doit être acceptée (tacitement) par l’unanimité des autres Parties contractantes. Une seule objection à la formulation tardive suffit pour que la déclaration interprétative conditionnelle soit considérée comme nulle et non avenue.

Le Comité de rédaction a donc gardé essentiellement le libellé original de ce projet de directive avec les ajustements qui s’imposaient afin de l’aligner aux projets de directive 2.3.1 et 2.4.5. Le titre aussi a été modifié dans ce sens et se lit maintenant “Formulation tardive d’une déclaration interprétative conditionnelle”.

Monsieur le Président,

Ceci conclut ma présentation du rapport du Comité de rédaction. Le Comité de rédaction propose à la Commission l’adoption des projets de directive devant vous.

Je vous remercie de votre attention.