



Assemblée générale  
Cinquante-deuxième session  
Documents officiels

Distr. générale  
10 novembre 1997

Original: français

---

Sixième Commission

Compte rendu analytique de la 21<sup>e</sup> séance

Tenue au Siège, à New York, le 4 novembre 1997, à 10 heures

Président: M. Tomka ..... (Slovaquie)

Sommaire

Point 147 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-neuvième session (suite)

---

Le présent compte rendu est sujet à rectifications. Celles-ci doivent porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressée, dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-0750, 2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire du compte rendu.

Les rectifications seront publiées après la clôture de la session, dans un fascicule distinct pour chaque commission.

La séance est ouverte à 15 h 5.

**Point 147 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-neuvième session (suite)**

**Chapitre V. Les réserves aux traités**

1. Pour M. Cede (Autriche), les travaux du Rapporteur spécial n'ont pas atteint un stade assez avancé pour autoriser d'en dégager des conclusions même préliminaires. Il aurait d'ailleurs préféré que celui-ci s'en tienne à examiner la seule question de l'unité ou de la diversité du régime des réserves. En effet, il voit mal comment se prononcer sur le sujet alors que, entre autres questions, celle concernant l'objet et le but d'un traité, qui est capitale pour déterminer l'admissibilité d'une réserve, n'a pas encore été étudiée.

2. Néanmoins, la délégation autrichienne approuve les conclusions 2 et 3 du Rapporteur selon lesquelles, par sa souplesse, le régime des réserves consacré dans les Conventions de Vienne sur le droit des traités est adapté aux exigences de l'ensemble des traités, y compris les traités normatifs, et en particulier les traités relatifs aux droits de l'homme. Elle tient à ce que cette uniformité soit maintenue et souhaite que les travaux sur les réserves aboutissent à un guide de la pratique des États qui ne modifierait en rien le régime de Vienne.

3. En ce qui concerne la conclusion 5, l'Autriche estime que pour pouvoir s'acquitter convenablement de leurs fonctions, les organes de contrôle doivent avoir le pouvoir d'apprécier l'admissibilité des réserves. Même si ce pouvoir n'est pas expressément prévu par les dispositions du traité, il doit pouvoir se déduire du mandat de l'organe, conformément à la doctrine des pouvoirs implicites. En effet, un organe de contrôle ne peut surveiller l'application d'un traité que s'il connaît la portée exacte de l'obligation des parties.

4. Par ailleurs, la délégation autrichienne partage l'idée avancée par la CDI à la conclusion 8 dans la mesure où un organe de contrôle qui, comme le Comité des droits de l'homme, est uniquement habilité à exprimer des vues ou à faire des recommandations sur l'application de tel ou tel traité peut seulement exprimer des vues ou faire des recommandations concernant l'admissibilité d'une réserve ne pouvant prendre des décisions ayant force obligatoire que si le traité en question lui en donne le pouvoir.

5. M. Cede croit déceler une contradiction entre la cinquième et la septième conclusion. En effet si, comme le suggère la conclusion 5, l'on considère que les organes de contrôle tirent des pouvoirs tacites des traités dont ils sont

issus – et l'Autriche est partisane de cette thèse –, il faudrait alors préciser dans la conclusion 7 que la compétence qu'elle confère à ces organes dépasse celle qui découle des traités.

6. En ce qui concerne la conclusion 10, la délégation autrichienne convient avec le Rapporteur spécial qu'en cas d'illicéité d'une réserve, il appartient à l'État réservataire d'en tirer les conséquences. À cet égard, il pourrait être utile de créer une procédure qui permette à cet État de modifier ou de retirer des réserves défectueuses et d'en formuler de nouvelles, même après la ratification. Il ne faut pas non plus oublier que l'État qui formule une objection à l'encontre d'une réserve, loin de vouloir rompre ses relations conventionnelles avec l'État réservataire, tient en général à ce que celui-ci reste partie au traité. Pour favoriser l'universalité des traités, il serait donc utile de ménager la possibilité d'un dialogue approfondi entre l'État réservataire et l'État auteur d'une objection à la réserve émise à l'exemple de la pratique suivie par l'Autriche qui, en la matière, considère toute objection qu'elle formule comme «préliminaire», en attendant de conclure son dialogue avec l'État réservataire ou de déterminer la pratique suivie par l'État en question en ce qui concerne l'application du traité.

7. Enfin, la délégation autrichienne ne pense pas que le paragraphe 12 des conclusions préliminaires, qui a valeur de clause de sauvegarde des pratiques des organes de contrôle régionaux, ouvre la voie à la fragmentation du régime des réserves ou qu'il s'écarte du principe énoncé au paragraphe 1 desdites conclusions.

8. M. Saland (Suède), parlant au nom des pays nordiques, souscrit à l'opinion de la CDI selon laquelle le régime de Vienne s'applique à tous les traités multilatéraux c'est-à-dire aux traités normatifs, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme. Néanmoins, ce régime présente des lacunes et n'est pas sans faire problème, notamment en ce qui concerne les traités relatifs aux droits de l'homme, et la CDI devra étudier cette question plus avant et présenter des propositions.

9. Il reste que l'applicabilité du régime de Vienne devrait être la règle générale, sous réserve d'exceptions convenues dans tels ou tels traités comme certaines conventions régionales.

10. Par ailleurs, tout en souscrivant à la teneur des paragraphes 5 et 6 des conclusions préliminaires selon lesquels, là où les traités sont muets à ce sujet, les organes de contrôle créés par eux sont compétents, en vue de s'acquitter des fonctions dont ils sont chargés, pour faire des observations et formuler des recommandations en ce qui concerne notamment la licéité des réserves émises par les États, et cette compétence des organes de contrôle n'exclut pas ni n'affecte

d'une autre manière les modalités traditionnelles de contrôle par les parties contractantes, les pays nordiques estiment que la question de savoir s'il faut étendre les compétences de certains organes de contrôle doit être étudiée plus avant.

11. En ce qui concerne la question fort complexe des objections formulées à l'encontre de réserves, les pays nordiques approuvent l'idée émise au paragraphe 10 des conclusions selon laquelle, en cas d'illicéité d'une réserve, il appartient à l'État réservataire d'en tirer les conséquences, tout en considérant que les États parties et organes de contrôle ont un rôle à jouer pour que les mesures voulues soient effectivement prises, et qu'il importe d'analyser les effets d'une réserve inadmissible que l'État réservataire refuse de retirer ou de modifier.

12. Quant à eux, les pays nordiques, lorsqu'ils jugent une réserve inadmissible, ont pour pratique de formuler des objections, en précisant que ces objections n'empêchent pas l'entrée en vigueur de la convention considérée dans son intégralité entre les parties concernées. À l'évidence, il est inadmissible qu'un État puisse adhérer à un traité normatif et neutraliser par le jeu des réserves les dispositions essentielles de ce traité. Les réserves de ce type doivent être sans effet juridique sur l'adhésion au traité.

13. Enfin, la CDI devrait également se pencher sur la question des déclarations interprétatives, qui constituent parfois des réserves cachées.

14. Contrairement à la CDI, M. Verweij (Pays-Bas) juge douteux que le régime de Vienne ait, dans l'ensemble, donné satisfaction. En effet, ce système ne permet pas de garantir l'application des instruments normatifs et c'est la raison pour laquelle la CDI devrait étudier la question quant au fond et envisager de revoir ou d'améliorer le régime en vigueur.

15. En ce qui concerne les conclusions préliminaires du Rapporteur spécial, on est en droit de se demander si elles ne sont pas prématurées. La première conclusion, notamment, énonce une évidence sans toutefois aller jusqu'à déterminer la règle de l'objet et du but d'un traité et le contenu et la nature de l'obligation qu'elle crée à la charge des États parties à la Convention, mais aussi des États réservataires. Dans ce contexte, les articles 19 et 20, mais aussi l'article 18 de la Convention de Vienne, mériteraient d'être réexaminés car elle n'offre pas d'orientation sur la manière de procéder à cette détermination. En outre, l'arrêt de principe rendu en l'affaire des réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide concerne une convention dont l'objet et le but sont très bien définis, ce qui n'est pas le cas pour la plupart des traités. Il conviendra donc que le Rapporteur spécial se penche plus avant sur ces questions.

16. En ce qui concerne la deuxième conclusion, des recherches démentent l'idée reçue selon laquelle la possibilité d'émettre des réserves permet d'obtenir un plus grand nombre de ratifications. Il serait utile que le Rapporteur vérifie ces hypothèses en comparant les données quantitatives recueillies sur les ratifications et les réserves.

17. Le paragraphe 3 des conclusions préliminaires qui affirme que le régime des réserves vaut pour les réserves aux traités multilatéraux normatifs, y compris dans le domaine des droits de l'homme est, quant à lui, superflu, la question n'étant pas de savoir si le régime actuel s'applique à tous les traités mais s'il permet de sauvegarder les valeurs consacrées par des instruments normatifs. On aurait certes tort de singulariser les instruments ayant trait aux droits de l'homme, car la question des réserves aux traités normatifs est beaucoup plus vaste et les conventions relatives au droit international humanitaire, au droit international privé, ou au droit de l'environnement posent des problèmes similaires. Les nombreuses déclarations concernant la Convention sur le droit de la mer sont un excellent exemple en ce sens qu'il pourrait être difficile de déterminer l'incidence réelle d'une déclaration tendant à exclure ou à modifier l'effet juridique des dispositions de la Convention ayant trait au patrimoine commun de l'humanité, à l'environnement, etc. Autant de questions auxquelles le droit actuel des traités ne répond qu'imparfaitement.

18. En ce qui concerne les travaux à venir de la CDI, M. Verweij suggère d'élargir le débat sur les réserves de manière à ce que les questions de fond reçoivent l'attention voulue. Quant à l'intention qu'a le Rapporteur de présenter en l'an 2000 un rapport sur le règlement des différends concernant les réserves, il serait plus utile d'étudier le rôle que les organes de contrôle peuvent jouer à cet égard. Ces organes, qui n'existent pas uniquement dans le cas des traités relatifs aux droits de l'homme, ont qualité pour se prononcer quant au fond sur les réserves. Ils peuvent donner un avis indépendant sur les incidences potentielles des réserves, sans que leur intervention n'aboutisse nécessairement à un différend. Il ne faudrait donc pas sous-estimer le rôle que ces organes jouent, il est vrai, dans la limite des pouvoirs qui leur sont conférés.

19. Pour la délégation néerlandaise, la priorité doit aller à un guide de la pratique qui donnerait suffisamment de renseignements sur les dimensions de fond du droit des réserves. Il serait fort utile d'élaborer des clauses concernant les réserves qui pourraient servir lors de l'élaboration d'instruments juridiques, les travaux sur le règlement des différends pouvant être différés.

20. M. Dalton (États-Unis d'Amérique) se félicite que la CDI ait réaffirmé dans ses conclusions préliminaires les principes de base du droit des traités. Les règles souples dégagées en matière de réserves depuis l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ont permis à beaucoup d'États d'adhérer à des traités, contribuant ainsi à l'essor d'un droit international efficace. Il n'y a donc pas lieu d'amender le régime de Vienne et les travaux de la CDI devront prendre la forme d'un guide de la pratique, et non d'une nouvelle convention.

21. La délégation des États-Unis convient par ailleurs avec la CDI que le régime des réserves est unitaire et ne saurait souffrir d'exceptions pour les droits de l'homme. Lorsque des régimes spéciaux pourraient s'imposer, par exemple dans les cas prévus aux paragraphes 2 et 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne de 1969, celle-ci prévoit expressément un mécanisme à cet effet.

22. Pour être habilités à formuler des observations ou des recommandations sur des réserves, les organes de contrôle des traités relatifs aux droits de l'homme n'ont pas pour autant le pouvoir d'écartier une réserve ou d'en déterminer la validité juridique. Il s'agit là d'une prérogative des États, qui doivent en tout état de cause se conformer aux obligations découlant des traités qu'ils ont signés.

23. Les instruments régionaux peuvent, quant à eux, ménager des exceptions au régime des réserves, à condition qu'ils le fassent de manière expresse.

24. Pour Mme Gao Yanping (République populaire de Chine), le régime des réserves institué par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités réalise, par sa soupleesse, un équilibre entre les exigences contradictoires de l'universalité et de l'intégrité des traités. Il convient donc de le maintenir et de ne pas en exclure les traités relevant du domaine des droits de l'homme. Si des États conviennent de la nécessité d'interdire les réserves, ils peuvent le spécifier dans leur traité, ce qui est parfaitement conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dans la mesure où, en droit international contemporain, toutes les dispositions ont le même poids, il n'est pas nécessaire d'établir un régime de réserves particulier pour telle ou telle catégorie de traités.

25. En ce qui concerne les organes de contrôle des instruments relatifs aux droits de l'homme, la question ne se posait pas lorsque la Convention de Vienne a été négociée puisque les organes en question n'ont été créés que plus tard. Leur but n'est pas tant de se prononcer sur la validité des réserves que de contrôler l'application des traités et ils n'ont d'autres fonctions que celles que leur ont confiées les États parties. Conformément au droit international et aux dispositions

pertinentes de la Convention sur le droit des traités, c'est à l'État réservataire qu'il appartient de déterminer si sa réserve est compatible avec le but et l'objet du traité. Tant le droit que la pratique des relations internationales exigent que ce soient les États parties qui déterminent les conséquences des réserves et les relations qu'ils entretiennent dans le cadre du traité.

26. Enfin, à l'instar d'autres délégations, la délégation souhaite que soit supprimé le paragraphe 12 des conclusions préliminaires car il donne à penser que les instruments régionaux peuvent s'écartier du régime de Vienne.

27. M. Robinson (Jamaïque) s'étonne qu'après seulement trois sessions, la Commission soit parvenue à des conclusions certes préliminaires sur la matière, fort complexe, des réserves aux traités multilatéraux normatifs. Cependant, si les conclusions Nos 1 à 4 ne font pas problème, il en va différemment des autres conclusions. D'une manière générale, le représentant de la Jamaïque convient avec la CDI que le régime de Vienne s'applique à tous les traités, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme.

28. Pour ce qui est du rôle des organes de contrôle de l'application des traités en matière de réserves, il convient de rappeler la prééminence de la volonté des États parties aux traités et le caractère consensuel des traités tels que consacrés par le droit international coutumier et les articles 19 et 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. C'est donc à tort que le Comité des droits de l'homme s'est arrogé le droit d'apprécier la validité des réserves émises par les États.

29. Quant à la distinction qui est faite, dans les conclusions, entre les organes régionaux et les organes internationaux de contrôle de l'application de traités, il aurait été mieux indiqué de la fonder non pas tant sur le champ d'action de ces organes mais sur les pouvoirs dont ils sont investis en vertu de leurs actes constitutifs, selon que ceux-ci leur donnent ou non un pouvoir de décision revêtu de la force obligatoire à l'égard des parties concernées.

30. Cela étant, les organes régionaux et internationaux de contrôle des obligations conventionnelles habilités uniquement à émettre une opinion ou une recommandation devraient, en cas de réserve, consulter l'État réservataire et les autres parties et s'en remettre à leur décision compte tenu des articles 19 et 20 de la Convention de Vienne. L'État réservataire devrait, sur la base de consultations, décider s'il doit maintenir ou modifier sa réserve ou renoncer à être partie au traité.

31. Cela dit, les organes de contrôle pourraient avoir le droit d'exprimer une opinion sur une réserve à condition que

les États parties l'y autorisent. Au cas où ils se prononceraient sur une réserve sans l'accord préalable des parties et sans que ces dernières réagissent, on considérerait que leur décision est valable et qu'ils ont compétence pour se prononcer sur cette question, ce qui rejoindrait la pratique adoptée par l'Organisation internationale du Travail (OIT) qui reconnaît au dépositaire le droit d'apprecier la validité d'une déclaration interprétative si celle-ci est assimilée à une réserve.

32. Il serait également bon de trouver une solution au problème que soulève le fait que les organes de contrôle soient habilités à formuler des observations ou des recommandations sur la validité des réserves mais ne puissent pas se prononcer sur leurs effets. Faute de pouvoir tirer les conséquences de l'appréciation de la validité des réserves émises par les États, ce rôle étant réservé aux États, les organes de contrôle des obligations conventionnelles ne peuvent juger de l'application des dispositions faisant l'objet des réserves par les États et ne peuvent donc exercer leur fonction de contrôle. Or, force est de constater que les États ne s'acquittent pas toujours de leur rôle en la matière, ce qui complique d'autant la tâche des organes de contrôle.

33. L'Assemblée générale devrait par conséquent adopter une résolution engageant les États à s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de faire objection aux réserves émises conformément aux articles 19 et 20 de la Convention de Vienne dont découleraient des effets juridiques en cas d'absence d'objection de la part des États parties, encore que l'absence d'objection ne soit pas toujours involontaire. Elle devrait encourager les États parties aux traités multilatéraux normatifs, y compris ceux relatifs aux droits de l'homme ayant créé des organes de contrôle, à adopter des protocoles pour conférer à ces organes le droit d'apprecier la validité des réserves. Quant aux États parties à des traités analogues qui ne disposent pas d'organes de contrôle, ils devraient adopter des protocoles précisant les modalités de règlement des différends qui peuvent surgir au sujet de l'application des traités, notamment en matière de réserves. Enfin, il faudrait que cette résolution encourage les États parties aux nouveaux traités multilatéraux, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme, à y insérer des clauses expresses concernant l'admissibilité des réserves. Celles-ci pourraient soit être autorisées, à condition de ne pas être contraires au but et à l'objet du traité, soit, comme dans le cas de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, être considérées comme inadmissibles si les deux tiers au moins des États parties y font objection.

34. M. Manongi (République-Unie de Tanzanie), tout en reconnaissant le caractère particulier des traités modernes relatifs aux droits de l'homme qui relèvent davantage de la catégorie des traités-lois que de celle des traités-contrats,

comme les traités multilatéraux traditionnels, ne pense pas pour autant qu'il faille leur définir un régime juridique propre en matière de réserves. En effet, de par son adaptabilité et sa souplesse, le régime de Vienne peut s'appliquer à toutes les catégories de traités et correspond mieux à la pratique et à la jurisprudence internationales.

35. En ce qui concerne le rôle des organes de contrôle des obligations conventionnelles en matière de réserves, il estime que, quelles que soient les lacunes et les ambiguïtés du régime de Vienne, l'appréciation de la validité des réserves éventuelles ne doit en aucun cas être confiée à ces organes. C'est aux États et à eux seuls qu'appartient le droit de juger de la licéité des réserves, droit qu'ils peuvent toutefois déléguer aux organes de contrôle s'ils le jugent bon et s'ils en manifestent expressément la volonté. Les organes de contrôle ne doivent en aucun cas décider d'eux-mêmes d'exercer de telles fonctions. En cas de silence du traité sur ce sujet, ce sont les États eux-mêmes qui peuvent en préciser les dispositions en adoptant des amendements à cet effet selon la procédure prévue en pareils cas. Quant au rôle des organes de contrôle, il doit se borner à porter la réserve émise par l'État réservataire à l'attention des autres États parties. S'ils ne s'acquittent pas comme ils le doivent de ce rôle de communication, la solution consiste à améliorer leur fonctionnement et non pas à les laisser juges de la validité des réserves des États. Il ne saurait en outre être question de leur donner un pouvoir de décision revêtu de la force obligatoire vis-à-vis des États réservataires.

36. Enfin, la CDI devrait étudier soigneusement les questions de droit qui ne sont pas couvertes par le régime de Vienne et essayer de parvenir à un juste équilibre entre le respect de la liberté des États d'émettre des réserves et celui de l'intégrité des traités. Quoi qu'il en soit, refuser d'instituer un régime spécial pour les traités relatifs aux droits de l'homme et de confier aux organes de contrôle le soin d'apprecier la validité des réserves, ce n'est pas remettre en cause le caractère normatif de ce type de traités.

37. M. Monagas (Venezuela), évoquant le sujet de la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, fait observer que le projet d'articles adopté par la CDI procède de la volonté de concilier les intérêts des particuliers et les droits et obligations des États concernés par une succession et devrait donc faciliter l'élaboration des législations nationales mais aussi les négociations entre États concernés par une succession d'États. Il se réjouit que le projet d'articles s'inspire des dispositions des conventions de Vienne de 1978 et 1983 tout en s'en éloignant lorsque le sujet l'exige. Quant à la forme à donner à ce projet d'articles, il considère que si une déclaration avait pour avantage d'être plus facilement acceptée par les États on

gagnerait, vu l'importance et la nature du sujet, à opter pour une convention qui contribuerait en outre au développement progressif et à la codification du droit international. Toutefois, au-delà du choix de la forme, c'est le contenu qui prime et, en tout état de cause ces règles ne doivent s'appliquer qu'aux cas de succession légale et non pas à l'imposition par un État agresseur de sa nationalité à la population d'un territoire ayant fait l'objet d'une annexion illégale.

38. Pour ce qui est du sujet des réserves aux traités normatifs, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme, le Venezuela estime que le rôle dévolu aux organes de contrôle des obligations conventionnelles doit être purement consultatif, ces organes ne devant en aucun cas adopter des décisions ayant force obligatoire à l'égard des États réservataires. S'il y a lieu d'élargir leur rôle dans leurs textes constitutifs ou dans la pratique des États, c'est aux seuls États qu'appartient le droit de décider d'un tel élargissement. Il est important qu'à l'avenir, les conventions et instruments normatifs, notamment ceux relatifs aux droits de l'homme, définissent expressément le rôle consultatif que sont appelés à jouer les organes de contrôle concernant la licéité des réserves émises par les États. Pour ce qui est des instruments qui sont déjà entrés en vigueur, il serait aussi bon d'adopter des protocoles additionnels qui précisent les fonctions que doivent remplir ces organes en matière de réserves. Dans l'intervalle, la CDI devrait garder la question des réserves à l'étude et mener à bien son examen aussi vite que possible en vue de l'adoption d'une résolution sur la question.

39. En ce qui concerne les actes unilatéraux des États, question extrêmement importante dans la formation du droit international et les relations juridiques entre les États, le Venezuela estime que l'examen du sujet devrait porter uniquement sur les actes véritablement unilatéraux des États qui ont des effets juridiques à l'échelle internationale, à l'exclusion des actes unilatéraux qui ne produisent pas d'effets juridiques et les actes unilatéraux des organismes internationaux qui devraient être étudiés séparément. La CDI devrait établir une définition de ces actes après en avoir déterminé les éléments constitutifs et les effets et énoncer les règles générales qui leur sont applicables et celles qui ne s'appliquent qu'à des catégories déterminées, en tenant dûment compte du droit des traités et des règles conventionnelles et coutumières du droit international sans méconnaître les différentes questions qu'ils soulèvent. Le choix de la forme à donner aux conclusions de cette étude qui pourrait, en fixant des règles propres à ce type d'actes, contribuer au développement progressif et à la codification du droit international, pourrait intervenir ultérieurement une fois que la CDI aurait avancé dans ses travaux. Vu l'importance croissante des actes de ce type accomplis par les États, le représentant

du Venezuela ne saurait assez recommander aux États de faire connaître leurs points de vue à ce sujet et au Secrétariat d'établir un rapport sur leurs pratiques dans ce domaine.

40. M. Holmes (Canada), vivement préoccupé par la prolifération des réserves, qui sont souvent incompatibles avec l'objet et le but des traités concernés, appuie les conclusions préliminaires adoptées par la CDI et trouve le régime de Vienne bien adapté à tous les traités multilatéraux. Les paragraphes 4 et 6 des conclusions établissent un équilibre satisfaisant entre la compétence conférée aux organes de contrôle et celle des parties contractantes et des organes chargés du règlement des différends.

41. Toutefois, il serait peut-être bon que la CDI approfondisse certaines des idées qu'elle a dégagées dans ses conclusions préliminaires. Elle pourrait notamment examiner plus en détail les effets des réserves et des objections. Enfin, la délégation canadienne ne voit pas l'intérêt d'élaborer des clauses types et estime que, de toute façon, il vaudrait mieux confier cette tâche à un comité de rédaction.

42. M. Hilger (Allemagne) souscrit à l'idée dégagée dans les conclusions préliminaires adoptées par la CDI selon laquelle le régime de Vienne doit demeurer fondamentalement inchangé, étant conçu pour s'appliquer à tous les traités. D'ailleurs, si on ménageait une exception pour les traités relatifs aux droits de l'homme, il serait douteux qu'il ne faille pas envisager également un régime distinct pour d'autres catégories de traités normatifs.

43. De fait, le régime de Vienne qui retient le critère de l'objet et du but des traités, offre le maximum de souplesse et d'adaptabilité, permettant ainsi de concilier deux impératifs contradictoires : obtenir la plus large participation possible aux traités tout en préservant l'essence même de ces traités. Ainsi, dans le cadre du régime de Vienne, l'admissibilité des réserves peut s'apprécier par référence à l'objet et au but du traité, les autres parties contractantes conservant pleinement la faculté d'accepter ou non ces réserves par le jeu des acceptations et des objections. Au demeurant, les parties à un traité peuvent limiter la faculté de formuler des réserves et voire interdire toute réserve.

44. S'il est vrai que, s'agissant des traités relatifs aux droits de l'homme, le régime de Vienne n'a pas envisagé le rôle étendu assigné aujourd'hui à certains organes de contrôle comme le Comité des droits de l'homme de l'ONU, la délégation allemande considère que ceux-ci sont compétents pour examiner la signification de quelques réserves pour autant que cela soit nécessaire pour leur permettre de s'acquitter des fonctions qui leur sont assignées en vertu du traité considéré. Elle se félicite de la recommandation faite au paragraphe 7 des conclusions préliminaires tendant à ce que

les États parties à des instruments relatifs aux droits de l'homme prévoient des clauses expresses dans ces instruments ou élaborent des protocoles aux instruments en question s'ils souhaitent conférer à un organe de contrôle compétence pour apprécier ou établir la licéité d'une réserve.

45. En ce qui concerne les effets des réserves interdites, la délégation allemande se range à l'avis du Rapporteur spécial pour le sujet selon lequel il appartient toujours au seul État réservataire de rectifier le défaut entachant l'expression de son contentement à être lié. À cet égard, celui-ci peut soit retirer la réserve inadmissible, soit la modifier pour la rendre compatible avec l'objet et le but du traité, soit encore renoncer purement et simplement à devenir partie à celui-ci.

46. Toutefois, l'incompatibilité d'une réserve avec l'objet et le but d'un traité multilatéral et les conséquences qui en découlent doivent s'apprécier selon un critère objectif. Or, ce principe a beau être clairement énoncé, son application dans la pratique n'est pas sans poser des difficultés. En effet en l'absence d'un organe ou mécanisme chargé de se prononcer en toute objectivité sur la compatibilité des réserves avec l'objet et le but des traités, cette fonction revient aux États parties. Or, la pratique en la matière varie largement d'un État à l'autre allant de la formulation d'objections à l'indifférence, même en présence de réserves de protée étendue. Il est donc nécessaire que la CDI entreprenne d'urgence de dissiper l'incertitude entourant le régime actuel en ce qui concerne les conséquences pratiques des réserves inadmissibles en établissant un guide de la pratique des États en la matière. Toutefois, ce guide, loin de remettre en cause le régime de Vienne, devrait en combler les lacunes et devenir, au fil du temps, un locus classicus pour les questions laissées sans réponse par les Conventions de Vienne.

47. Pour M. Momtaz (République islamique d'Iran), il n'y a aucune raison d'élaborer un régime spécifiquement applicable aux traités de droits de l'homme. En effet, le critère dégagé par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, à savoir la compatibilité de la réserve avec «l'objet et le but» du traité, suffit à préserver l'intégrité des traités en question. De plus, les normes impératives et les dispositions portant codification des règles coutumières du droit international général ne peuvent faire l'objet de réserves. Il est vrai que les normes impératives et les règles coutumières sont parfois difficiles à identifier, ce qui risque de poser la question de l'admissibilité des réserves. Mais, en pareil cas, l'objection à une réserve de la part d'un nombre élevé d'États parties au traité pourrait permettre de trancher dans le sens de l'illicéité de la réserve.

48. Pour ce qui est de l'appréciation de l'admissibilité des réserves, il est inacceptable que les organes de contrôle se prononcent sur cette question. Les États restent les vrais «maîtres du traité». Il est donc difficile de souscrire à la conclusion préliminaire de la CDI selon laquelle là où les traités des droits de l'homme sont muets, les organes de contrôle peuvent faire des observations et formuler des recommandations relatives à la licéité des réserves émises par les États. Néanmoins, il faut reconnaître que la liberté d'appréciation que le régime de Vienne laisse aux États soulève certaines difficultés pratiques. Il apparaît que celles-ci sont dues à l'absence de critères clairs et précis, qui constitue le point faible du régime de Vienne.

49. Quant à la forme définitive que la CDI pourrait donner à ses conclusions, la délégation iranienne estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il pourrait s'agir d'une résolution et approuve le calendrier et les méthodes proposés pour son adoption.

50. M. Al-Baharna (Bahreïn), évoquant le sujet de la nationalité en relation avec la succession d'États, fait valoir que l'article 19 du projet d'articles, qui stipule que les États tiennent compte des dispositions de la deuxième partie pour donner effet aux dispositions de la première partie dans des situations spécifiques, devrait plutôt trouver place dans la première partie du projet d'articles. Pour ce qui est de la forme que pourrait prendre le résultat des travaux, il estime que, sous sa forme actuelle, la deuxième partie du projet d'articles ne peut faire l'objet d'une convention. La délégation bahreïnite n'a cependant aucune objection à formuler quant au fond du projet d'articles.

51. En ce qui concerne les réserves aux traités, M. Al-Baharna est d'avis que, si le régime de Vienne doit être réexaminé en détail, il n'y a aucune raison d'élaborer un régime distinct pour les traités relatifs aux droits de l'homme. Comme la CDI le fait remarquer au paragraphe 137 de son rapport, la collaboration entre les États parties et les organes de contrôle pourrait offrir une base de solution aux problèmes des réserves et aux lacunes du régime de Vienne. Ainsi, le compromis exprimé au paragraphe 144 du rapport de la CDI semble tout à fait raisonnable. Les organes de contrôle doivent se borner à appeler l'attention des États concernés sur les réserves, mais il appartient aux États d'agir et de prendre toute décision pertinente, soit de reformuler leur réserve soit de se retirer du traité. La délégation bahreïnite ne partage pas l'opinion exprimée par certains membres de la CDI qui ne souscrivent pas au principe énoncé au paragraphe 5 et qui ne sont pas convaincus que le paragraphe 12 constitue une clause de sauvegarde suffisante. Elle appuie pleinement le texte des conclusions préliminaires adoptées par la CDI.

52. M. Gray (Australie), rappelant que la Convention de Vienne sur le droit des traités n'établit pas de mécanisme qui serait chargé d'évaluer la compatibilité d'une réserve avec l'objet ou le but d'un traité et n'indique pas davantage quel organe est compétent pour se prononcer sur cette question, souscrit aux principes énoncés dans les paragraphes 1 à 3 des conclusions préliminaires de la CDI, à savoir que les articles 19 à 23 des Conventions de Vienne déterminent le régime des réserves aux traités et que le critère de l'objet et du but du traité est celui qui revêt le plus d'importance pour évaluer la licéité des réserves. Il estime que le régime de Vienne s'applique à tous les traités multilatéraux, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme.

53. Cela dit, il faudrait au préalable définir certains éléments. En premier lieu, il faudrait identifier les traités normatifs auxquels ces principes s'appliquent. En effet, un traité peut contenir à la fois des dispositions normatives et des dispositions synallagmatiques. En second lieu, il existe une différence entre un organe de contrôle et un dépositaire. Les fonctions confiées au dépositaire sont généralement d'ordre administratif, mais les États peuvent s'entendre sur des fonctions supplémentaires, notamment des fonctions de contrôle. Or, dans ses conclusions préliminaires, la CDI semble envisager une situation autre, où les organes de contrôle exercent des fonctions relatives aux réserves. La question reste de savoir si ces organes devraient être compétents pour se prononcer sur la licéité des réserves, dans la mesure où la CDI reconnaît au paragraphe 5 que ces organes ont compétence pour faire des observations et formuler des recommandations à ce sujet, mais ne va pas jusqu'à préciser si elle fait allusion à l'hypothèse où le traité serait muet sur l'ensemble de la question des réserves ou à celle où il ne serait que sur le rôle des organes de contrôle.

54. Pour ce qui est du moment auquel l'organe de contrôle se prononce sur une réserve, l'article 19 de la Convention de Vienne stipule que les réserves sont généralement émises au moment de l'adhésion au traité et que les autres États peuvent formuler des objections dans un certain délai. Or, un organe de contrôle pourrait fort bien exprimer ses vues bien après l'expiration du délai fixé pour les objections. Son opinion pourrait donc être différente de celle des États qui n'ont pas formulé d'objection.

55. La délégation australienne ne peut toutefois pas souscrire à l'idée exprimée au paragraphe 6 des conclusions préliminaires selon laquelle la compétence des organes de contrôle n'affecte pas les modalités traditionnelles de contrôle par les parties contractantes ni par les organes chargés du règlement des différends qui pourraient surgir quant à l'interprétation ou l'application des traités. On peut notamment se demander si un organe de contrôle a le pouvoir d'imposer ses

vues à un État réservataire. Le paragraphe 8 des conclusions préliminaires semble donner un rôle d'arbitre aux organes de contrôle. Or, leurs conclusions ayant généralement valeur de recommandations, ils ne doivent pas se prononcer sur la licéité d'une réserve. Enfin, l'idée émise aux paragraphes 8 et 10 qui veut que, lorsqu'un organe de contrôle se prononce sur la licéité d'une réserve, l'État réservataire soit tenu d'en tirer les conséquences est inacceptable. Le rôle des organes de contrôle est avant tout de surveiller l'application des traités, et leur permettre d'évaluer la licéité des réserves ce serait élargir indûment leur compétence.

56. Pour M. Hoffmann (Afrique du Sud), les règles dégagées en matière de réserves aux traités par les Conventions de Vienne de 1969 et de 1986 instituent un régime pratique et raisonnable pour les relations interétatiques dans le domaine des traités multilatéraux, en ce sens qu'il donne aux États une latitude, certes étendue mais non absolue, pour formuler des réserves à ces traités. En effet, les Conventions de Vienne précisent que les États ne peuvent faire de réserves incompatibles avec l'objet et le but d'un traité.

57. Toutefois, en dépit de la clarté des règles de principe régissant la matière, des faits nouveaux conduisent à réexaminer ce régime de Vienne. C'est ainsi qu'il est nécessaire de préciser la distinction entre les réserves et les déclarations interprétatives qui ont de plus en plus tendance à accompagner les réserves ou à s'y substituer.

58. En outre, il importe d'étudier attentivement la question des réserves aux traités normatifs, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme. À cet égard, la délégation sud-africaine considère que, si le régime de Vienne s'applique incontestablement aux traités multilatéraux normatifs et doit être respecté, force est de réfléchir aux motifs qui ont conduit les organes de contrôle des traités relatifs aux droits de l'homme, comme le Comité des droits de l'homme, à affirmer leur compétence dans ce domaine. Il serait du reste fâcheux que les États rejettent purement et simplement les vues de ces organes de contrôle qui jouent un rôle clef dans la protection des droits de l'homme sans s'interroger sur l'origine du problème, à savoir le défaut des États parties de faire objection aux réserves qui mettent en cause l'objet et le but de tel ou tel traité. D'où l'intérêt de l'idée avancée au paragraphe 147 du rapport de la CDI de consulter les organes de contrôle concernés.

59. La délégation sud-africaine souscrit également aux conclusions préliminaires adoptées par la CDI sur le sujet qui témoignent à la fois un attachement aux règles du droit et une sensibilisation aux problèmes réels auxquels doivent faire face les organes de contrôle des traités relatifs aux droits de l'homme. Elle y voit une base solide pour le règlement des

différends qui opposent certains États à ces organes de contrôle de traités.

60. M. Zahid (Maroc) est partisan de maintenir tel quel le régime de Vienne en matière de réserves pour les motifs suivants. Premièrement, la pratique des réserves en matière de conventions multilatérales a toujours existé, d'abord sous forme de coutume internationale puis, à partir de 1969 (Convention de Vienne sur le droit des traités), sous forme de règles juridiques codifiées, et est ainsi devenue une sorte de droit acquis souverain des États qui ne saurait être ni remis en cause ni limité.

61. Deuxièmement, la codification de cette pratique a été le fruit d'un compromis entre, d'une part, la nécessité de codifier le droit international à travers la conclusion de conventions multilatérales et, d'autre part, le droit souverain des États de faire des réserves. Cela étant, vouloir rompre cet équilibre en abandonnant la pratique des réserves serait porter à coup sûr atteinte à la licéité des États de s'obliger sur le plan international et dissuader ceux-ci d'adhérer aux conventions multilatérales et, par suite, sinon remettre en cause, du moins atténuer le caractère universel de certaines d'entre elles.

62. Troisièmement, le régime institué par les Conventions de Vienne de 1969, 1978 et 1986 fonctionne de manière satisfaisante. En effet, des dizaines de conventions multilatérales ont été adoptées dans divers domaines sous l'empire de ce régime. La majorité d'entre elles sont entrées en vigueur, améliorant ainsi et consolidant le cadre juridique de la coopération et des relations internationales.

63. Quatrièmement, quand bien même les réserves poseraient problème, comme le pensent certains organes de contrôle des traités relatifs aux droits de l'homme, les effets de ces réserves ne sauraient en aucun cas être plus négatifs que la conduite de certains États qui, sous prétexte qu'une partie de certaines conventions n'est pas conforme à leurs intérêts, ont tendance à y faire obstacle soit en posant des conditions inacceptables pour les signer, soit en retardant délibérément leur entrée en vigueur, soit encore en entravant leur mise en oeuvre ou la création d'organes d'application conventionnels. Cela étant, le recours aux réserves apparaît comme un moindre mal en regard de l'indifférence vis-à-vis de toute convention jugée incompatible avec les intérêts d'un État qui serait empêché de faire des réserves.

64. En conséquence, la délégation marocaine est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de réviser et, encore moins, d'abandonner le cadre juridique des réserves institué par les trois Conventions de Vienne. Elle ne voit pas davantage le bien-fondé des propositions tendant à créer un régime séparé et restrictif des réserves au profit des accords multilatéraux

relatifs aux droits de l'homme. En effet, le droit international étant indivisible, il ne saurait s'accommoder de discrimination en faveur de telle ou telle catégorie de conventions au détriment des autres. De ce fait, toute action qui irait à l'encontre de ces principes ne ferait que dissuader les États d'adhérer aux conventions multilatérales et nuirait, à terme, à l'entreprise de codification du droit international.

65. M. Lavalle (Guatemala) se range à l'avis des délégations qui estiment que la CDI a agi prématurément en adoptant un ensemble de conclusions préliminaires sur les réserves aux traités. S'agissant par exemple des ambiguïtés et lacunes du régime de Vienne, le Rapporteur spécial aurait pu préconiser dans ces conclusions que les traités multilatéraux soit interdisent expressément les réserves, ou stipulent, en termes tout aussi clairs, que celles-ci ne sont admises qu'à l'égard de telle ou telle disposition conventionnelle.

66. En outre, si la CDI fait sienne l'idée avancée en apparence au paragraphe 5 des conclusions préliminaires selon laquelle la compétence pour se prononcer sur la validité des réserves au traité considéré est essentielle pour permettre à l'organe de contrôle compétent de s'acquitter de ses fonctions, elle devrait l'exprimer plus clairement dans ce paragraphe, en alignant le libellé sur le paragraphe 5 du texte proposé par le Rapporteur spécial.

67. Par ailleurs, la délégation guatémaltèque ne saurait souscrire à l'idée avancée au paragraphe 10 des conclusions préliminaires qui veut qu'en cas de licéité d'une réserve, l'État réservataire ait la faculté de modifier ou de retirer sa réserve ou encore de renoncer à devenir partie au traité. En effet, hormis le cas d'un traité multilatéral auquel les États deviennent parties à la faveur d'une simple signature, un État réservataire peut, au sens non juridique du terme, «renoncer» à participer à un traité multilatéral, pour autant qu'il ait formulé sa réserve en y apposant sa signature ou qu'il s'abstienne de le ratifier. Cependant, si l'État en question émet sa réserve en ratifiant le traité ou confirme celle-ci au stade de la ratification, il lui est impossible, du moins s'il s'agit d'un traité normatif, de réagir aux objections à sa réserve en renonçant à être partie au traité, à moins, bien entendu, que celui-ci prévoie sa propre dénonciation. La renonciation à devenir partie à un traité envisagée au paragraphe 10 des conclusions préliminaires ne peut intervenir que vis-à-vis d'un traité ménageant à tout État réservataire la faculté de renoncer à y être partie au cas où son organe de contrôle déclarerait sa réserve inadmissible. Or, il n'existe pas de traité de cette nature.

68. En ce qui concerne le paragraphe 4 des conclusions préliminaires, on peut se demander s'il n'y a pas quelque exagération à parler de «nombreux traités relatifs aux droits

de l'homme». Il serait en tout cas préférable de disposer de la liste des traités en question.

69. En ce qui concerne le paragraphe 9, la délégation guatémaltèque se demande si la CDI, organe subsidiaire de l'ONU où siègent des experts à titre personnel, a qualité pour lancer aux États un appel du genre contenu dans ce paragraphe.

70. Quant au paragraphe 8, il laisse perplexe en ce sens qu'il ne fait pas de doute que, si un traité lui confère des pouvoirs suffisants à cet effet, un organe de contrôle établi par ce même traité pourrait, nonobstant les dispositions du paragraphe 6 des conclusions préliminaires, exercer à l'égard des réserves des pouvoirs allant au-delà de ceux qui lui sont conférés pour l'exercice de sa fonction de contrôle proprement dite, par exemple celui de formuler des recommandations non obligatoires à l'intention des États. Pour autant, la délégation guatémaltèque ne préconise pas d'insérer dans les traités multilatéraux normatifs à venir des clauses qui conféreraient de tels pouvoirs à des organes créés en vertu de ces traités. Il reste cependant qu'aucune disposition du jus cogens n'interdit aux États qui le souhaiteraient de confier à de tels organes le pouvoir d'appréhender la validité de réserves, qui est normalement leur prérogative, conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités.

71. Enfin, la délégation guatémaltèque se demande pourquoi le paragraphe 12 des conclusions préliminaires contient une clause de sauvegarde en faveur des régimes régionaux. Elle estime que l'on gagnerait à améliorer ce paragraphe en remplaçant les mots «dans des contextes régionaux» par l'expression «conjointement avec les États parties».

La séance est levée à 18 h 5.