



Cinquante-quatrième session

4 novembre 1999

Documents officiels

Original: français

Sixième Commission**Compte rendu analytique de la 24^e séance**

Tenue au Siège, à New York, le mardi 2 novembre 1999, à 15 heures

Président: M. Mochochoko (Lesotho)**Sommaire**Point 155 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante et unième 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 adressées, *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 20.

Point 155 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante et unième session (suite) (A/54/10 et Add.1 et 2)

1. **M. Galicki** (Président de la Commission du droit international), présentant le chapitre VI du rapport de la Commission du droit international (A/54/10), indique qu'à sa cinquante et unième session la CDI a examiné la partie du troisième rapport du Rapporteur spécial qu'elle n'avait pu examiner à sa cinquantième session, ainsi que la première partie de son quatrième rapport sur le sujet. Elle a adopté 18 projets de directive concernant la définition des réserves et des déclarations interprétatives, qui constituent un premier chapitre du «guide de la pratique» qu'elle a l'intention d'élaborer. En outre, à l'issue de l'examen de la question des déclarations interprétatives, elle a adopté une nouvelle version du projet de directive 1.1.1, Objet des réserves, et le projet de directive sans titre ni numéro qui, dans la nouvelle version, est devenu le projet de directive 1.6, Portée des réserves. Les projets de directives sont accompagnés de commentaires et le premier chapitre est divisé en six sections consacrées à la définition des réserves (sect. 1), la définition des définitions interprétatives (sect. 2), la distinction entre les réserves et les déclarations interprétatives (sect. 3), les déclarations unilatérales autres que les réserves et les déclarations interprétatives (sect. 4), les déclarations unilatérales relatives aux traités bilatéraux (sect. 5) et la portée des définitions (sect. 6).

2. En ce qui concerne le projet de directive 1.1.1, Objet des réserves, qui avait été adopté en 1998, et qui porte sur les réserves «transversales», la CDI l'avait adopté étant entendu qu'il serait réexaminé à la lumière du débat sur les déclarations interprétatives. Il a donc été réexaminé et remanié de manière à définir avec exactitude et précision la pratique des réserves à un traité dans son ensemble sous certains aspects particuliers. De telles réserves excluent ou limitent l'application du traité à certaines catégories de personnes ou d'objets, à certaines situations ou à certains territoires, dans certaines circonstances déterminées ou pour des raisons particulières tenant au statut international de leur auteur. Le but de ce projet de directive est de lever toute ambiguïté et d'éviter toute controverse au sujet de cette pratique très répandue qui consacre une interprétation assez large de la définition de Vienne. De telles précisions ne préjugent en aucune manière, bien entendu, de l'admissibilité ou de l'inadmissibilité des réserves de caractère général ou imprécises. En outre, la nouvelle formulation évite toute possibilité de confusion avec les

déclarations relatives à l'application du traité au niveau interne ou les déclarations de politique générale, qui font l'objet d'autres projets de directives.

3. Les projets de directives 1.1.2, 1.1.3 et 1.1.4 ont été adoptés en 1998, et en 1999, la CDI a adopté le projet de directive 1.1.5, Déclarations visant à limiter les obligations de leur auteur, qui précise la position de la CDI sur la question des réserves «extensives», que l'on confond souvent avec les déclarations visant à imposer de nouvelles obligations aux autres parties, non prévues par le traité, et qui ne sont pas des réserves au sens du guide de la pratique. Le projet de directive 1.1.5 vise seulement les déclarations qui, parce qu'elles visent à exonérer leur auteur de certaines obligations prévues par le traité ou à élargir ses droits, limitent corrélativement les droits des autres parties contractantes ou accroissent leurs obligations. Dans la mesure où toutes ces déclarations constituent des réserves, l'élément temporel entre en jeu et ces déclarations ne devraient être faites que lorsque l'État exprime son consentement à être lié par le traité.

4. Le projet de directive 1.1.6 concerne les déclarations unilatérales visant à s'acquitter d'une obligation par équivalence, qui constituent aussi des réserves. Une telle déclaration visant à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à son auteur, elle entre dès lors dans le cadre de la définition des réserves.

5. La deuxième section du premier chapitre du guide de la pratique concerne la définition des déclarations interprétatives (projet de directive 1.2), et la définition qu'a adoptée la CDI comble une certaine lacune puisque aussi bien la Convention de Vienne de 1969 que la Convention de Vienne de 1986 sont muettes sur le sujet. Il faut espérer que cette directive clarifiera la distinction entre réserves et déclarations interprétatives ou autres types de déclarations unilatérales faites au sujet d'un traité. Ce dernier type de déclarations est envisagé dans une autre section du premier chapitre.

6. Les réserves et les déclarations interprétatives ont deux points communs : toutes deux sont des déclarations unilatérales et, pour les unes comme pour les autres, il n'y a pas lieu de s'attacher à leur libellé ou leur désignation par le déclarant. C'est leur objet qui est différent : les déclarations interprétatives visent à interpréter le traité dans son ensemble ou certaines de ses dispositions alors que les réserves visent à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à leur auteur. L'interprétation vise à clarifier le sens et la portée que l'auteur, État ou organisation

internationale, attribuée unilatéralement au traité ou à certaines de ses dispositions.

7. Un autre point intéressant est celui de savoir si la limitation temporelle applicable aux réserves est justifiée en ce qui concerne les déclarations interprétatives. La CDI a estimé que non, étant donné que de telles interprétations peuvent coexister avec d'autres interprétations simultanées, antérieures ou postérieures, qui peuvent émaner d'autres parties contractantes ou d'organes tiers, et peuvent être formulées à tout moment de la vie du traité. Bien entendu, cela ne doit pas être perçu comme un encouragement à la formulation de déclarations interprétatives hors de propos, une telle attitude pouvant conduire à des abus et être source de difficultés. Enfin, la définition là encore ne préjugeant d'aucune manière de la validité ou de l'effet de ces déclarations.

8. Le projet de directive 1.2.1 concerne la question des déclarations interprétatives conditionnelles, une pratique par laquelle un État ou une organisation internationale subordonne son consentement à être lié au traité à l'acceptation de son interprétation. Bien que de telles déclarations soient plus proches des réserves que des déclarations interprétatives en ce qu'elles visent à produire un effet juridique sur les dispositions du traité, la CDI ne pense pas que ces deux catégories de déclarations unilatérales soient identiques. Même si la distinction n'est pas toujours évidente, il y a une grande différence entre l'application et l'interprétation. Telle est aussi la position de la jurisprudence, comme l'atteste la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Belilos* et celle du tribunal arbitral dans l'affaire de la *Mer d'Iroise* entre la France et le Royaume-Uni.

9. Il n'en demeure pas moins que cette catégorie de déclarations unilatérales est très proche des réserves, puisqu'il s'agit dans un cas comme dans l'autre d'énoncer une condition. De ce point de vue, la CDI a estimé que l'élément temporel était indispensable en ce qui concerne les déclarations interprétatives conditionnelles afin de prévenir dans la mesure du possible les différends entre les parties quant à la réalité et à la portée de leurs obligations en vertu du traité. C'est pourquoi les cas dans lesquels une réserve peut être formulée, qui font l'objet du projet de directive 1.1.2 adopté en 1998, peuvent être transposés à la formulation des déclarations interprétatives conditionnelles.

10. Le projet de directive 1.2.2 concerne la question des déclarations interprétatives formulées conjointement par plusieurs États ou organisations internationales et elle est le pendant du projet de directive 1.1.7, relatif aux réserves formulées conjointement; il reflète également une pratique

courante. Comme dans le cas des réserves, la possibilité de formuler des déclarations interprétatives conjointement ne saurait porter atteinte au caractère unilatéral des déclarations. En outre, le régime juridique applicable aux déclarations interprétatives formulées conjointement n'est pas le même que celui applicable aux réserves formulées conjointement.

11. La troisième section du premier chapitre du guide de la pratique concerne la distinction entre les réserves et les déclarations interprétatives et traite aussi de la méthode de mise en oeuvre de cette distinction et de certains «indices» utiles à cet égard. Le projet de directive 1.3 dispose que la qualification d'une déclaration unilatérale comme réserve ou déclaration interprétative est déterminée par l'effet juridique qu'elle vise à produire. En d'autres termes, les déclarations interprétatives se distinguent des réserves principalement par l'objectif visé par l'État ou l'organisation internationale qui les fait : en formulant une réserve, l'auteur vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité ou du traité dans son ensemble sous certains de ses aspects, alors qu'en faisant une déclaration interprétative, il entend clarifier et préciser le sens et la portée qu'il attribue au traité ou à certaines de ses dispositions.

12. Le projet de directive 1.3.1 concerne la méthode de mise en oeuvre de la distinction et, à cet égard, la CDI estime qu'il convient de partir du principe que le but visé est reflété dans le texte de la déclaration. Il s'agit donc à première vue d'un problème d'interprétation que l'on peut résoudre en recourant aux règles normales d'interprétation en droit international. Toutefois, pour la CDI, si ces règles fournissent des indications utiles, elles ne peuvent pas être transposées purement et simplement aux réserves et déclarations interprétatives du fait de la nature particulière de celles-ci. La jurisprudence internationale adopte une position identique qui considère que les règles d'interprétation d'un traité sont des directives utiles pour l'interprétation des déclarations unilatérales. Cette démarche est reflétée dans le projet de directive 1.3.1, qui s'inspire de la formulation utilisée par la CIJ dans l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada)*, *Compétence de la Cour*, et il s'agit avant tout d'interpréter la déclaration de bonne foi selon le sens ordinaire de ses termes compte tenu du traité auquel elle se rapporte. Il faut aussi tenir dûment compte de l'intention du déclarant, dans la mesure où on peut la connaître. Enfin, cette méthode peut être transposée à la distinction entre les déclarations interprétatives simples et les déclarations interprétatives conditionnelles.

13. Le projet de directive 1.3.2, intitulé «Libellés et désignations», dispose que ceux-ci ne constituent qu'un indice de l'effet juridique visé. Pour la CDI, si le libellé et la désignation d'une déclaration unilatérale ne font pas plus partie de la définition d'une déclaration interprétative qu'elles ne font partie de la définition d'une réserve, elles constituent néanmoins un élément d'appréciation dont il faut tenir compte et qui peut être considéré comme particulièrement important lorsqu'un État formule à la fois des réserves et des déclarations interprétatives au sujet du même traité et en même temps. Dans ce dernier cas, le libellé ou la désignation donnés par le déclarant constituent une présomption réfragable du caractère de la déclaration unilatérale.

14. Le projet de directive 1.3.3 concerne le cas particulier de la formulation d'une déclaration unilatérale lorsqu'une réserve est interdite. Dans un tel cas, il existe une présomption réfragable selon laquelle cette déclaration n'est pas une réserve, conformément au principe général de droit bien établi selon lequel la mauvaise foi ne se présume pas.

15. En ce qui concerne la section 4 du premier chapitre, elle traite des déclarations unilatérales autres que les réserves et les déclarations interprétatives et que l'on confond souvent avec celles-ci. Elle comprend six projets de directive. Le projet de directive 1.4 peut être considéré comme une clause d'exclusion générale ayant pour objet de limiter le champ d'application du guide de la pratique aux réserves et aux déclarations interprétatives, à l'exclusion des autres déclarations unilatérales de toutes sortes, formulées en relation avec un traité. Le projet de directive 1.4.1 vise les déclarations visant à assumer des engagements unilatéraux, c'est-à-dire des obligations qui vont au-delà de celles que le traité met à la charge du déclarant; ce ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives. Le projet de directive 1.4.2 traite des déclarations unilatérales visant à ajouter des éléments supplémentaires à un traité et constituent, pour la CDI, des propositions de modifier le contenu du traité. Quand au projet de directive 1.4.3, il concerne les déclarations de non-reconnaissance qui, pour la CDI, ne constituent pas des réserves et ne relèvent donc pas du guide de la pratique, même si elles visent à exclure l'application du traité entre l'État déclarant et l'entité non reconnue. La CDI a évité de préciser la nature de cette entité, qui peut être un État, un gouvernement ou toute autre entité, voire certaines situations, notamment territoriales.

16. Le projet de directive 1.4.4 concerne les déclarations de politique générale, qui sont souvent faites à l'occasion de la signature d'un traité ou de l'expression du consentement à être lié par un traité, et par lesquelles l'État ou

l'organisation qui les formule exprime son opinion au sujet du traité ou sur la question couverte par le traité mais sans vouloir produire d'effet juridique sur le traité. Enfin, le projet de directive 1.4.5 concerne les déclarations relatives à la mise en oeuvre d'un traité au plan interne, qui ne vise pas à proprement parler à affecter les droits et les obligations de l'État déclarant vis-à-vis des autres parties contractantes.

17. En ce qui concerne la section 5 du premier chapitre, concernant les déclarations unilatérales relatives à des traités bilatéraux, le Président de la CDI dit qu'elle comprend trois projets de directive qui portent sur la possibilité de formuler des réserves et des déclarations interprétatives au sujet des traités bilatéraux. Le projet de directive 1.5.1 tente de répondre à la question de la possibilité des réserves aux traités bilatéraux. La CDI a conclu que de telles déclarations, qui visaient à obtenir de l'autre partie une modification de la disposition du traité à laquelle l'auteur subordonne l'expression de son consentement définitif à être lié, ne constituent pas des réserves au sens habituel du terme puisqu'elles visent à modifier les dispositions du traité elles-mêmes. Ayant abouti à cette conclusion, la CDI a décidé d'examiner une fois pour toutes les questions touchant les «réserves» aux traités bilatéraux – et tel est l'objet des projets de directives 1.5.2 et 1.5.3 – parce qu'elle n'entend pas revenir à cette question dans le cadre du sujet des réserves au traité.

18. Le projet de directive 1.5.2, sur les déclarations interprétatives relatives à des traités bilatéraux, reflète une pratique générale acceptée en droit international. Le projet de directive 1.5.3 concerne l'effet juridique de l'acceptation d'une déclaration interprétative faite en ce qui concerne un traité bilatéral par l'autre partie. Pour la CDI, cette acceptation constitue l'interprétation authentique du traité. Enfin, le dernier projet de directive, 1.6, intitulé «Portée des définitions», a déjà été adopté l'an dernier sans titre ni numéro et a été revu par la CDI à la lumière du débat qui a eu lieu sur les déclarations interprétatives. L'idée de base est la même, à savoir que l'admissibilité et les effets des déclarations unilatérales visées dans le premier chapitre du guide de la pratique en vertu des règles qui leur sont applicables ne sont pas autrement affectés par la définition.

19. En conclusion, le Président de la CDI rappelle que la CDI avait en 1995 adressé un questionnaire aux États et aux organisations sur le sujet des réserves au traité. La réponse a été extrêmement encourageante, et États et organisations doivent en être remerciés, mais le Président de la CDI demande aux États qui n'ont pas répondu au questionnaire de le faire. Il va sans dire que les réponses

aux questions sont extrêmement utiles au Rapporteur spécial et à la CDI pour la poursuite des travaux sur le sujet.

20. **M. Leanza** (Italie), se référant au chapitre V du rapport de la CDI, consacré à la responsabilité des États, rappelle que pour le Gouvernement italien, le projet sur la responsabilité des États doit traiter des faits illicites particulièrement graves, les crimes internationaux, et pas seulement de la responsabilité pour faits illicites ordinaires, les délits internationaux.

21. D'une manière générale, la délégation italienne approuve la décision prise par la CDI d'alléger et de simplifier le chapitre III du projet d'articles sur la responsabilité des États : dans n'importe quel instrument conventionnel, la surabondance de dispositions rend la compréhension difficile, et la schématisation excessive et détaillée des cas abstraits semble plus typique du processus normatif interne, étant donné la fluidité et la spontanéité propres au droit international. Par contre, la simplification semble avoir été excessivement draconienne, puisqu'on a supprimé les articles 20, 21 et 23, contenant une distinction entre obligations de conduite, obligations de résultat, obligations de résultat élargies et obligations de prévention. L'élimination des règles superflues ne doit pas en effet aller jusqu'à méconnaître la pratique courante des États dans les relations internationales. Or, si l'on analyse cette pratique et la jurisprudence des cours internationales, on constate un usage presque constant de la distinction entre obligations de résultat et obligations de comportement, surtout en matière de protection des droits fondamentaux de l'homme. La délégation italienne ne croit pas que cette distinction puisse être complètement éliminée du projet; elle estime toutefois que pour que le projet soit à la fois plus linéaire et exhaustif, on pourrait inclure une référence générale à la distinction examinée à l'article 16, ou reformuler plus simplement la disposition initiale. La solution consistant à mentionner cette distinction dans le commentaire n'est pas acceptable, car celui-ci n'a de valeur qu'interprétative, et non normative.

22. S'agissant de l'épuisement des recours internes, visé à l'article 26 *bis* du projet, la délégation italienne souligne qu'abstraction faite de toute contradiction théorique quant à la détermination de la nature, et quant à l'importance de la règle de l'épuisement préalable des recours internes, il convient de préciser que cette règle ne concerne pas le moment où une réclamation diplomatique est formulée ou une instance judiciaire internationale engagée, mais le moment où le fait illicite international se vérifie effectivement et où naît la responsabilité internationale de l'État étranger que la réclamation ou l'instance visent à faire

valoir. En d'autres termes, il s'agit de vérifier si un dommage international s'est produit ou pas. Dans la négative, il est évident que l'intervention de l'État n'est pas possible, en l'absence du fondement requis. Au vu de ces considérations, on ne peut considérer comme satisfaisant le libellé de l'article 26 *bis*, qui ne semble contenir qu'une pétition de principe. Il ne s'agit pas de coordonner les normes sur l'élément objectif de la responsabilité des États avec la disposition sur la règle de l'épuisement préalable des recours internes, mais plutôt d'identifier le moment où l'acte illicite international se vérifie, et de comparer la responsabilité internationale de l'État sur le plan international. Il s'agit d'une question de fond et non pas de mise en oeuvre de la responsabilité. Il importe donc de reconsidérer cette question, qui est d'une importance cruciale.

23. En ce qui concerne le chapitre IV de la première partie du projet d'articles, l'Italie approuve entièrement le choix de la CDI de le maintenir : il s'agit en effet d'un aspect fondamental de la responsabilité, à savoir la question de l'imputation de l'acte illicite à un État. Cette question ne tient pas aux normes primaires qui attribuent un contenu bien défini à la conduite que l'État doit suivre, mais aux normes secondaires, qui régissent la responsabilité internationale de ce dernier. La question est d'autant plus difficile à résoudre en cas de concours de plusieurs États à la perpétration du fait illicite. En particulier, le libellé des articles 27, 27 *bis*, 28 et 28 *bis* paraît satisfaisant aussi sous l'angle du respect de la norme coutumière relative à l'efficacité limitée aux parties contractantes des accords internationaux.

24. S'agissant du chapitre V de la première partie du projet d'articles, il traite d'un aspect d'importance majeure du régime de la responsabilité internationale des États pour fait illicite : les circonstances excluant l'illicéité. Force est de relever que les débats amples et approfondis au sein de la CDI ont donné lieu à une réflexion générale sur les circonstances excluant l'illicéité, qui a contribué à assouplir certaines positions qui, de l'avis du Gouvernement italien, étaient excessivement radicales et absolument non conformes à la pratique des États. Il suffit de songer, par exemple, à la proposition d'éliminer l'article 29 sur le consentement de l'État lésé en tant que circonstance excluant l'illicéité. L'importance du consentement en cette matière ne peut être méconnue, avec la seule limite que ce consentement doit exister au moment même de l'action, car un consentement a posteriori constituerait une renonciation, de la part de l'État victime, à faire valoir son droit à la réparation, sans en tout cas éliminer le caractère illicite, désormais acquis, du comportement. À cet égard, le

représentant de l'Italie souligne l'importance de l'article 29 et en approuve la formulation. Il relève également l'utilité d'insérer un article qui établit la primauté des normes du *jus cogens* sur les autres normes de droit international et est donc favorable au maintien de l'article 29 *bis*, même s'il ne doit être que rarement appliqué. Quant à l'absence de définition de ce qu'est une norme impérative, définition qui figurait dans le projet approuvé par la CDI en 1996, elle le laisse perplexe.

25. Pour ce qui est des contre-mesures, il est évident que cette question est liée à l'examen par la CDI du régime visé au chapitre III de la deuxième partie du projet d'articles. Il convient de signaler à ce propos que la jurisprudence internationale reconnaît aux contre-mesures l'effet d'exclure l'illicéité du comportement en tant que réaction à un acte illicite d'autrui, et que la pratique internationale est loin d'être univoque sur la question de savoir s'il ne faut recourir aux contre-mesures qu'après avoir essayé de mettre en oeuvre tous les moyens possibles pour parvenir à une solution concertée du différend. Il ne semble pas que l'on puisse affirmer qu'une règle stricte s'est formée en la matière et donc rien ne peut empêcher un État mis dans une situation d'urgence d'adopter les contre-mesures qu'il juge nécessaires. La légitime défense a encore sa fonction dans le droit international moderne, malgré son institutionnalisation et sa verticalisation. Enfin, il n'est pas nécessaire d'inclure une disposition relative aux procédures pour invoquer une circonstance excluant l'illicéité car la pratique des relations interétatiques en la matière est souple et informelle. Il suffit de penser aux difficultés d'application et aux débats relatifs aux articles de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qui portent sur les objections aux réserves ou aux articles sur le régime des circonstances d'invalidité ou d'extinction des accords internationaux. En matière de responsabilité, il faut enfin tenir compte du fait que la plupart des circonstances excluant l'illicéité interviennent automatiquement et qu'il est donc impossible et de toute façon inutile de les annoncer à l'avance. S'agissant du principe des «mains propres», il convient de rappeler qu'indépendamment du problème de sa nature juridique – principe métajuridique ou principe de droit positif – et de sa consolidation en tant que norme de droit international général, ce principe ne constitue en aucun cas une circonstance d'exclusion de l'illicéité et ne doit donc pas être traité comme tel. De même, la question du devoir de diligence ne relève-t-elle pas du chapitre V car elle se situe logiquement par rapport à la distinction entre les violations d'obligations de résultat, de comportement et de prévention. Enfin, il n'est pas nécessaire d'inclure la contrainte parmi les circonstances excluant l'illicéité, toutes les hypothèses de contrainte

visées dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités étant déjà couvertes par l'article 31, relatif à la force majeure.

26. Passant au chapitre VI du rapport de la CDI, consacré aux réserves aux traités, le représentant de l'Italie rappelle la décision de reformuler la directive 1.1.1 relative à l'objet des réserves. Dans la version précédente, on avait mentionné l'éventualité que la réserve concerne le traité dans son ensemble là où la disposition sur la définition des réserves se réfère aux seuls cas d'exclusion ou de modification de l'efficacité juridique de certaines dispositions spécifiques du traité. Par ce nouveau libellé, on cherche à éliminer la contradiction entre les deux textes en spécifiant que le traité dans son ensemble peut effectivement faire l'objet de la réserve, mais seulement par rapport à des aspects spécifiques de sa mise en oeuvre; de cette manière, on reflète mieux la pratique des réserves transversales, qui excluent l'application du traité tout entier pour des catégories spécifiques de personnes, objets, situations ou circonstances. Si cette précision a l'avantage d'éclaircir les termes dans lesquels il est possible *in abstracto* de concevoir une réserve portant sur le traité tout entier, elle rend toutefois nécessaire un approfondissement des divers aspects de la question connexe des limites à l'admission des réserves. En effet, si la question de la définition des réserves diffère de celle de leurs admissibilité et efficacité, une définition explicite des réserves transversales pourrait contribuer à accentuer une pratique déjà répandue d'apposition inconditionnelle de réserves de ce type, si la portée des dispositions de la Convention de Vienne sur les limites d'admissibilité pas rapport au respect de l'objet et du but du traité n'était par précisée.

27. Dans ce contexte, on voit l'opportunité d'esquisser un régime spécial pour les réserves aux traités non bilatéraux, notamment ceux relatifs aux droits de l'homme et les accords de codification. Pour le représentant de l'Italie, les traités sur les droits de l'homme représentent une catégorie spéciale d'accords internationaux pour laquelle le régime prévu par la Convention de Vienne de 1969 relativement aux effets des réserves inadmissibles s'avère inadéquat. Ce sont en effet des instruments internationaux caractérisés par la nature indivisible des obligations qu'ils imposent aux États adhérents, par rapport auxquelles le mécanisme bilatéral de réserves-objections est peu efficace. En tout cas, le régime prévu par la Convention de Vienne n'exclut pas la mise en place de régimes spéciaux visant à préciser la signification et les implications éventuelles de clauses essentielles comme la limite de la protection de l'objet et du but du traité. Cette question a une importance considérable pour le développement de la pratique internationale

contemporaine. D'ailleurs, au niveau de cette pratique, on voit une tendance de plus en plus marquée à suivre des lignes de conduite spécifiques en cas de réserves aux traités sur les droits de l'homme de même qu'en cas de dénonciation de ces traités. Les États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe tendent notamment à réduire les réserves à ces traités en négociant avec l'État auteur dont elles émanent en vue d'obtenir leur retrait ou leur modification, ou en proposant des objections concertées. La pratique des objections concertées est un élément dont il faudrait tenir compte dans les travaux futurs de la CDI pour établir et appliquer un régime spécial pour les réserves aux traités non synallagmatiques.

28. Le représentant de l'Italie approuve sans réserve la solution adoptée par référence à la définition des déclarations unilatérales visant à accroître les droits ou les obligations de l'État, au-delà de ce qui est prévu dans le traité. Ces déclarations ne peuvent pas constituer des réserves au sens strict du terme car le fondement de leur éventuelle force obligatoire ne se trouve pas dans le traité. Les directives en la matière établissent elles-mêmes qu'elles se situent en dehors du cadre de leur application et peuvent être considérées soit comme des obligations unilatérales soit comme des propositions de modification du traité, suivant leur contenu.

29. En ce qui concerne la définition des déclarations interprétatives, on ne peut qu'approuver la décision de traiter séparément ce sujet dans les directives car bien que les Conventions de Vienne de 1969, 1978 et 1986 n'abordent pas la question, la pratique internationale prévoit un recours fréquent aux déclarations interprétatives et la différence qui existe entre elles et les réserves semble le plus souvent très ténue. De même, la précision selon laquelle l'identification de la nature de l'acte unilatéral ne doit pas se faire sur la base de ses caractéristiques formelles mais sur la base des effets qu'il est destiné à produire mérite d'être retenue. En effet, la teneur littérale d'une déclaration ou le nom qui lui est attribué ne constituent qu'un des éléments à partir desquels on peut en déduire la nature.

30. Pour conclure, le représentant de l'Italie estime que les directives adoptées par la CDI à sa session précédente sont extrêmement claires et détaillées mais qu'il faut tenir compte des critiques croissantes dont fait l'objet le système actuel des réserves pour son inefficacité par rapport aux accords non synallagmatiques. Vu que la CDI met actuellement au point des normes en la matière, qui ne seront pas contraignantes pour les États, il serait souhaitable qu'elle aborde la question en s'inspirant des tentatives faites pour éviter que les accords indiqués n'aient une portée univer-

selle que dans la forme et non quant au fond, du fait de réserves contraires à l'objet et au but des traités. En effet, la codification et le développement progressif du droit international imposent à la CDI de s'éloigner des formes conventionnelles lorsqu'elles sont contestées dans les relations interétatiques.

31. **M. Berman** (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) note que, depuis son arrivée à la Sixième Commission en 1970, la participation des délégations aux travaux de la Commission et en particulier au débat question par question et à la négociation point par point semble avoir diminué et être moins libre qu'auparavant, en raison notamment de l'accroissement du nombre des États Membres et de l'apparition de groupes d'États présentant une position unique, ce qui a eu pour effet positif de favoriser la médiation mais pour effet négatif de conduire à l'adoption de résolutions de plus en plus longues, de moins en moins claires du point de vue du sens et rigoureuses du point de vue du droit, qui sont censées reposer sur un hypothétique accord général. Certes, par le passé, la mise aux voix des projets de résolution tournait parfois à l'épreuve de force et la négociation était un art qu'étaient peu enclins à pratiquer les auteurs des projets, mais elle avait le mérite de porter sur des questions de fond et d'être précédée d'un véritable débat alors qu'actuellement, si le consensus est la norme, il est aussi malheureusement souvent de pure forme et porte sur des textes qui semblent manquer de substance et de solidité sur le plan juridique. D'ailleurs, ce phénomène ne touche pas seulement la Sixième Commission mais aussi les autres grandes commissions de l'Assemblée générale et même les autres organes de l'ONU comme le Conseil de sécurité, dont les décisions ont pourtant immédiatement force obligatoire.

32. Pour remédier à cet état de choses, il faudrait tout d'abord que la charge de travail pendant et entre les sessions de la CDI soit répartie entre un plus grand nombre de délégations, par souci d'équité certes mais aussi d'indépendance et de représentativité des différents points de vue existants. Il est également recommandé que les gouvernements continuent de nommer à la Sixième Commission de jeunes avocats qui pourront acquérir une expérience précieuse du droit international mais aussi faire bénéficier la Commission de leurs compétences juridiques et de leur dynamisme.

33. Ayant comparé non seulement les méthodes de travail de la Sixième Commission mais aussi le rapport annuel de la CDI par rapport à ce qu'il était en 1970, le représentant du Royaume-Uni note avec satisfaction que de nombreuses améliorations de forme et de fond ont été apportées à ce

rapport et que sa lecture et son examen s'en trouvent facilités. Il estime de même que la proposition tendant à scinder la session de la CDI en deux sessions de plus courte durée donnera des résultats qui iront au-delà des espérances de la CDI. La modernisation des méthodes de travail de la CDI, due en grande partie aux efforts des nouvelles délégations qui se sont succédé depuis 1970, ne doit toutefois pas occulter la nécessité de rechercher sans cesse de nouveaux thèmes pour nourrir les débats futurs de la CDI. Les gouvernements ont un rôle à jouer dans cette recherche.

34. Passant à la question délicate du rôle de la Sixième Commission et des délégations qui y siègent dans l'examen du rapport de la CDI, le représentant du Royaume-Uni rappelle que le dialogue est un élément essentiel de cet examen et qu'il repose sur un échange de vues entre deux interlocuteurs. Or, pour des raisons qui tiennent à la forme du débat annuel, ou à la qualité des réponses des gouvernements aux questionnaires de la CDI ou à leur réaction face à ses rapports, cet échange n'est pas aussi productif qu'il pourrait l'être. L'introduction de minidébats sur les différents chapitres du rapport à la place d'un superdébat portant sur l'ensemble de ce rapport a certes permis de réduire la durée des interventions et de varier un peu les thèmes abordés tout au long de la session, mais on est en droit de se demander si cette mesure a contribué à susciter un débat de qualité lorsque l'on sait que l'examen de chaque chapitre ne dure que deux ou trois séances, ce qui force les délégations à prononcer des discours qui sont soit préparés de longue date soit improvisés au dernier moment.

35. En revanche, le représentant du Royaume-Uni ne regrette pas la pratique du passé qui consistait à envoyer des membres de la CDI prendre la parole devant la Sixième Commission et donner leur opinion au nom de leur pays au sujet des textes à l'élaboration desquels ils avaient collaboré. Cette confusion des rôles de membre de la CDI et de représentant national n'était pas à l'époque un gage d'indépendance et d'objectivité et elle le serait encore moins de nos jours. Le problème vient du fait que ni les États Membres de la Sixième Commission ni les membres de la CDI n'ont une idée bien claire de ce que doit être le débat annuel de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI : doit-il être l'occasion pour les délégations de simplement rendre hommage au travail accompli par la CDI ou d'exprimer leurs vues et préoccupations de façon à guider ses travaux futurs et, pour la CDI, de susciter une réaction immédiate des États vis-à-vis de son rapport ou de recevoir plus tard des observations et commentaires détaillés? Peut-être pourrait-il être remplacé par une série d'interactions moins formelles tout au long de l'année...

Ceci amène à se demander quelle forme on doit donner à ce débat et si cette forme doit demeurer inchangée année après année. La réponse à cette question est pour le représentant du Royaume-Uni que ce débat ne doit pas toujours prendre la même forme. On pourrait envisager d'inviter les membres de la CDI présents à la session de l'Assemblée générale à assister à la réunion des conseillers juridiques aux fins d'un échange de points de vue officiels ou encore d'organiser des rencontres informelles sur les thèmes abordés par la CDI entre les rapporteurs spéciaux chargés de ces questions, voire d'autres membres de la CDI, et les délégations. Le représentant du Royaume-Uni espère que ses propositions seront suivies d'effet en 2000 et qu'elles feront d'ici là l'objet d'un examen sérieux, notamment à l'occasion de la cinquante-deuxième session de la CDI.

36. **M. Szénási** (Hongrie) dit que sa délégation, qui souscrit à l'ensemble des projets de directive, a des observations à formuler au sujet des trois questions suivantes : les réserves illicites, les «réserves» aux traités bilatéraux et, enfin, les déclarations interprétatives conditionnelles relatives à des traités bilatéraux. Sur le premier point, la délégation hongroise note avec satisfaction que la CDI a énoncé, dans le commentaire relatif aux définitions, quelques principes de base susceptibles d'éclaircir la question. Tout en partageant l'avis de la CDI quant à la licéité des réserves transversales, elle est fermement convaincue que ces réserves devraient demeurer illicites dans le cas de certains traités multilatéraux normatifs, comme les traités relatifs aux droits de l'homme. Il serait peut-être bon que la CDI se penche, à un stade ultérieur, sur la question de la licéité des réserves à ces traités, y compris sur les critères de cette licéité et sur le rôle que pourraient jouer les organes chargés de surveiller l'application des traités relatifs aux droits de l'homme. Par la suite, elle pourrait reprendre l'examen des définitions et introduire des éléments de définition des réserves illicites, soit dans le guide de la pratique, soit dans le commentaire.

37. La Hongrie considère comme le Rapporteur spécial que les déclarations unilatérales relatives aux traités bilatéraux ne constituent pas des réserves. En effet, dans la plupart des cas, le but poursuivi par la partie qui formule ce type de déclaration est de renégocier le traité et d'obtenir l'accord de l'autre partie sur la modification d'une disposition particulière. On peut donc dire que de telles «réserves» équivalent en fait à un refus d'accepter le traité tel qu'il est rédigé. Les déclarations interprétatives qui ne visent pas à modifier les effets juridiques d'un traité doivent être admises. Il est vrai cependant que, comme l'a indiqué la CDI, plusieurs éléments contribuent à obscurcir

la nécessaire distinction entre «réserves» et «déclarations interprétatives». Étant donné que la plupart des États considèrent les «réserves» aux traités bilatéraux comme illicites, il est essentiel que la CDI établisse plus clairement la distinction entre les deux types de déclaration interprétative et en précise les conséquences juridiques, en particulier en ce qui concerne les traités bilatéraux.

38. **M. Alabrune** (France) rappelle que le terme «directives» qui a été retenu pour qualifier les projets de la CDI n'est guère satisfaisant en français car il suggère des règles contraignantes. La délégation française propose l'expression «lignes directrices», qu'elle juge plus adéquate.

39. Le représentant de la France se félicite que la CDI ait pris soin de définir les réserves transversales, dont l'utilité est démontrée dans la pratique. Il était en effet nécessaire de les distinguer des réserves générales, qui vident l'engagement de son contenu.

40. Tout en se déclarant satisfait de la formulation des projets de directive relatifs à l'objet des réserves et aux déclarations visant à s'acquitter d'une obligation par équivalence, la délégation française se demande si leur présentation sous forme de directives est véritablement utile. Les projets relatifs aux déclarations visant à limiter les obligations de leur auteur et aux déclarations visant à s'acquitter d'une obligation par équivalence pourraient être supprimées et devenir de nouveaux paragraphes dans le projet de directive relatif à l'objet des réserves. Les déclarations visant à assumer des engagements unilatéraux pourraient alors être simplement évoquées dans le commentaire de cet article.

41. La délégation française est particulièrement intéressée par le projet de directive relatif à la définition des déclarations interprétatives, car la pratique a montré que des difficultés existent en la matière. Il est donc très utile que la CDI précise cette question. La méthode adoptée par le Rapporteur spécial et le critère de la finalité poursuivie qui a été retenu pour définir les déclarations interprétatives sont tout à fait satisfaisants car ils permettent de distinguer les déclarations interprétatives des réserves. La délégation française est toutefois d'avis qu'il faudrait préciser dans la définition de la déclaration interprétative à quel moment l'État ou l'organisation internationale qui en est l'auteur doit la formuler. Il serait en effet préférable que de telles déclarations soient faites dans un laps de temps limité, qui pourrait être le même que celui pendant lequel la formulation d'une réserve est possible. Écarter tout élément temporel de la définition de la déclaration interprétative risquerait en outre d'affaiblir l'élément temporel qui caractérise les réserves. Cet élément temporel est d'ailleurs

tout aussi nécessaire dans le cas des déclarations interprétatives conditionnelles.

42. La délégation française est favorable à l'exclusion du champ d'application du guide de la pratique des déclarations de non-reconnaissance, par lesquelles certains États indiquent que leur participation à un traité n'implique pas la reconnaissance d'une entité en tant qu'État. Des déclarations de ce genre ne visent donc pas à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité mais à nier à l'entité considérée la capacité de s'engager et, en conséquence, à écarter toute relation conventionnelle avec elle. Les déclarations de politique générale qui n'ont pas de lien suffisamment étroit avec le traité sur lequel elles portent doivent elles aussi être exclues du champ d'application du guide de la pratique.

43. Le projet de directive concernant les déclarations relatives à la mise en oeuvre du traité au plan interne soulève, dans sa rédaction actuelle, une véritable difficulté. En effet, il est précisé que ces déclarations ne sont écartées du champ d'application du guide de la pratique que pour autant qu'elles ne visent pas à avoir d'incidence sur les droits et obligations de leur auteur vis-à-vis des autres parties contractantes. Or, dans le cas où le traité en cause a entendu rendre obligatoires des modalités déterminées d'application dans les ordres juridiques internes des États parties, ces déclarations peuvent constituer de véritables réserves, même si la volonté de modifier ou d'exclure l'effet juridique de certaines dispositions du traité n'apparaît pas immédiatement. Il serait donc plus prudent de considérer qu'une déclaration relative à la mise en oeuvre du traité au plan interne est strictement informative si, d'une part, elle ne vise pas à avoir d'incidence sur les droits et les obligations de l'État qui la formule et si, dans le même temps, elle n'est pas susceptible d'exercer une telle influence.

44. Enfin, en ce qui concerne les «réserves» aux traités bilatéraux, la France considère que les déclarations de ce type ne constituent pas des réserves puisqu'elles n'aboutissent pas à une modification ou à une exclusion de l'effet juridique de certaines dispositions, mais à une modification du traité lui-même. Le titre du projet de directive devrait être modifié pour indiquer clairement qu'il s'agit de déclarations visant à modifier un traité bilatéral.

45. **M. Magnuson** (Suède), prenant la parole au nom des pays nordiques, se félicite de ce que les États formulent de moins en moins de réserves aux traités relatifs aux droits de l'homme. Le fait que certains États se soient engagés à rendre les réserves qu'ils ont formulées plus précises est lui aussi encourageant. Il ne fait pas de doute que la

pratique consistant à opposer systématiquement des objections aux réserves ou aux modifications de réserves qui risquent de saper l'intégrité d'un traité explique en partie cette évolution.

46. À ce stade, les pays nordiques considèrent que les projets de directive élaborés par la CDI sont acceptables, à une exception près. Selon la directive 1.1.3 (Réserves à portée territoriale), une déclaration unilatérale par laquelle un État vise à exclure l'application d'un traité ou de certaines de ses dispositions à un territoire auquel ce traité serait appliqué en l'absence d'une telle déclaration constitue une réserve. Or, le statut juridique des parties constitutives du territoire varie considérablement d'un État à l'autre, de même que la compétence du gouvernement central pour les régions jouissant d'un statut autonome. La nature des traités étant elle aussi extrêmement variable, il n'est pas évident qu'une déclaration du type de celle décrite dans la directive 1.1.3 constitue une réserve. Certains traités interdisent explicitement les réserves. Le fait de considérer les déclarations unilatérales visées dans la directive 1.1.3 comme des réserves pourrait avoir comme effet pervers d'empêcher certains États de ratifier les traités en question. Pour les pays nordiques, on ne saurait répondre à la question de savoir si de telles déclarations sont des réserves sans avoir analysé au préalable l'objet du traité et l'effet que de telles déclarations auraient sur son application. Il est fort probable qu'au terme d'une telle analyse, on s'apercevra que certaines déclarations à portée territoriale devraient être considérées comme des déclarations interprétatives et d'autres comme des réserves.

47. Pour les pays nordiques, le régime de Vienne relatif aux réserves comporte des lacunes, notamment en ce qui concerne les réserves illicites, les réserves qui sont incompatibles avec l'objet et le but du traité et d'autres réserves interdites. Ainsi, les objections aux réserves ont pour effet de rendre les dispositions sur lesquelles portent les réserves non applicables entre les deux États concernés, ce qui va souvent à l'encontre du résultat recherché par l'État qui formule l'objection, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Enfin, la question de l'admissibilité des réserves semblant susciter un intérêt croissant par les États, les pays nordiques sont quelque peu déçus que l'examen de cette question ne soit prévu que pour 2001. Ils encouragent donc le Rapporteur spécial à aborder dans les meilleurs délais l'examen de la question des réserves illicites, notamment dans le contexte de la doctrine de la divisibilité.

La séance est levée à 17 h 20.