



Assemblée générale

Distr. générale
6 juin 2001
Français
Original: anglais/français

Commission du droit international

Cinquante-troisième session

Genève, 23 avril-1er juin et 1er juillet-10 août 2001

Sixième rapport sur les réserves aux traités

Par M. Alain Pellet, Rapporteur spécial

Additif

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
II. La formulation, la modification et le retrait des réserves et des déclarations interprétatives (<i>suite</i>)	134–173	2
A. Les modalités de formulation des réserves et des déclarations interprétatives	134–173	2
2. La publicité des réserves et des déclarations interprétatives (<i>suite</i>)	134–173	2
b) La communication des réserves et des déclarations interprétatives	134–173	2
i) L'autorité responsable et les modalités de la communication des réserves	135–155	2
ii) Les fonctions du dépositaire	156–170	10
iii) La communication des déclarations interprétatives	171–173	16

II. La formulation, la modification et le retrait des réserves et des déclarations interprétatives (*suite*)

A. Les modalités de formulation des réserves et des déclarations interprétatives

2. La publicité des réserves et des déclarations interprétatives (*suite*)

b) La communication des réserves et des déclarations interprétatives

134. L'article 23 des Conventions de Vienne de 1969 et 1986 impose la communication des réserves à des destinataires que cette disposition définit, fût-ce de manière quelque peu énigmatique, mais il est muet quant à la personne qui doit se charger de cette communication. Dans la plupart des cas, ce sera le dépositaire, ainsi que ceci ressort des dispositions générales de l'article 79 de la Convention de 1986¹⁸⁶, qui donnent également quelques indications sur les modalités de la communication et ses effets. Toutefois, il résulte tant de l'article 78¹⁸⁷ que du régime juridique des réserves tel qu'il est fixé par les Conventions, que le rôle de celui-ci est étroitement limité et qu'il apparaîtra largement comme une simple « courroie » de transmission entre l'auteur de la réserve (ou de la déclaration interprétative conditionnelle) et les États et organisations internationales auxquels celle-ci doit être communiquée. Ces considérations ne jouent pas avec la même force s'agissant des déclarations interprétatives « simples »; elles s'imposent en revanche de la même manière et pour les mêmes raisons en ce qui concerne les déclarations interprétatives conditionnelles.

i) L'autorité responsable et les modalités de la communication des réserves

135. Il est arrivé que, lors d'examen antérieurs du sujet des réserves aux traités, la CDI ou ses rapporteurs spéciaux envisagent de préciser expressément qu'il appartenait au dépositaire de communiquer le texte des réserves formulées aux États intéressés. Ainsi, par exemple, dès 1951, la Commission estima que « le dépositaire d'une convention multilatérale devrait, dès réception de chaque réserve, communiquer celle-ci à tous les États qui sont parties à la Convention ou qui ont le droit de le devenir¹⁸⁸ ». De même, dans son quatrième rapport, de 1965, Waldock prévoyait que la réserve « doit être notifiée au dépositaire ou lorsqu'il n'y a pas de dépositaire, aux autres États intéressés¹⁸⁹ ».

136. Cette formule n'a, finalement, pas été retenue par la Commission qui, constatant que les projets adoptés antérieurement « contenaient un certain nombre d'articles où il était question des communications ou notifications à faire directement aux États intéressés ou, lorsqu'il y a un dépositaire, à ce dernier », est parvenue à la conclusion « qu'il serait possible d'apporter aux textes de ces divers articles d'importantes simplifications en ajoutant au projet un article général qui réglerait la question des notifications et communications¹⁹⁰ ».

¹⁸⁶ Article 78 de celle de 1969.

¹⁸⁷ Article 77 de la Convention de 1969.

¹⁸⁸ Voir par. 103 et note 121 *supra*.

¹⁸⁹ Voir par. 44 et note 62 *supra*.

¹⁹⁰ *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 294, par. 1 du commentaire du projet d'article 73, p 294.

137. Tel est l'objet du projet d'article 73 de 1966, devenu l'article 78 de la Convention de Vienne de 1969, repris sans autre changement que l'adjonction des organisations internationales dans l'article 79 de celle de 1986 :

« Notifications et communications

Sauf dans les cas où le traité ou la présente Convention en dispose autrement, une notification ou communication qui doit être faite par un État ou une organisation internationale en vertu de la présente Convention :

a) Est transmise, s'il n'y a pas de dépositaire, directement aux États et aux organisations auxquelles elle est destinée ou, s'il y a un dépositaire, à ce dernier;

b) N'est considérée comme ayant été faite par l'État ou l'organisation en question qu'à partir de sa réception par l'État ou l'organisation auquel elle a été transmise ou, le cas échéant, par le dépositaire;

c) Si elle est transmise à un dépositaire, n'est considérée comme ayant été reçue par l'État ou l'organisation auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet État ou cette organisation aura reçu du dépositaire l'information prévue à l'alinéa e) du paragraphe 1 de l'article 78. »

138. L'article 79 est indissociable de cette dernière disposition, aux termes de laquelle :

« 1. À moins que le traité n'en dispose ou que les États et organisations contractantes ou, selon le cas, les organisations contractantes n'en conviennent autrement, les fonctions de dépositaire sont notamment les suivantes :

[...]

e) Informer les parties au traité et les États et organisations internationales ayant qualité pour le devenir des actes, notifications et communications relatifs au traité. »

139. On peut noter au passage que l'expression « les parties au traité et les États et organisations internationales ayant qualité pour le devenir », figurant dans cet alinéa, n'est pas l'exact équivalent de la formule utilisée dans l'article 23, paragraphe 1, qui parle des États et organisations « contractants ». La différence est sans conséquence pratique puisque les États et les organisations internationales contractants ont qualité pour devenir parties conformément à la définition qu'en donne l'article 2, paragraphe 1 f), de la Convention de Vienne de 1986¹⁹¹; elle pose cependant un problème quant à la rédaction du ou des projets de directive(s) correspondant(s) à insérer dans le Guide de la pratique.

140. Il ne fait aucun doute qu'il convient de reproduire dans celui-ci les dispositions des articles 78, paragraphe 1 e), et 79 de la Convention de Vienne de 1986 en les adaptant au cas particulier des réserves, faute de quoi, le Guide ne répondrait pas à sa vocation pragmatique qui consiste à permettre aux utilisateurs de disposer d'un ensemble de directives complet leur permettant de déterminer la conduite à tenir chaque fois qu'un problème relatif aux réserves se pose à eux. Mais, pour rédiger ce ou ces projets, convient-il de reprendre la formule de ces deux dispositions ou celle de l'article 23, paragraphe 1?

¹⁹¹ Voir *supra*, par. 99.

141. La question est secondaire; la Commission ne doit pas moins la résoudre. Le Rapporteur spécial a une petite préférence pour la seconde solution : puisqu'il s'agit avant tout de préciser et compléter les dispositions des Conventions de Vienne relatives aux réserves, il paraît logique d'utiliser la terminologie retenue dans ces dispositions, afin d'éviter toute ambiguïté et toute discordance, même purement apparente, entre les différentes directives du Guide de la pratique.

142. Pour le reste, on ne saurait douter que les communications relatives aux réserves, et, d'abord, celles portant sur le texte même des réserves formulées par un État ou une organisation internationale, sont « relatives au traité » au sens de l'article 78, paragraphe 1 e), précité. Du reste, dans son projet de 1966, la CDI avait expressément confié au dépositaire le soin d'examiner « si une signature, un instrument *ou une réserve* sont conformes aux dispositions du traité et des présents articles¹⁹² » (italiques ajoutées), expression qui a été remplacée à Vienne par une autre, plus générale : « une signature, un instrument, une notification ou une communication se rapportant au traité¹⁹³ », sans que cela puisse s'analyser comme l'exclusion des réserves du champ de cette disposition.

143. De plus, comme l'indiquait le commentaire du projet d'article 73 de la CDI (devenu l'article 79 de la Convention de 1986), la règle posée à l'alinéa a) de cette disposition « s'applique essentiellement aux notifications et communications ayant trait à la "vie" des traités – actes établissant le consentement, *réserves*, objections, notifications relatives au défaut de validité, à l'intention de mettre fin au traité, etc.¹⁹⁴ » (italiques ajoutées).

144. Sur le fond, il n'est pas douteux que tant le paragraphe 1 e) de l'article 78 que l'article 79 a) traduisent la pratique actuelle¹⁹⁵. Ils ne méritent pas de commentaire particulier, sauf à constater que, même dans les cas où il existe un dépositaire, il peut arriver que l'État auteur de la réserve informe lui-même directement les autres États ou organisations internationales concernés du texte de celle-ci. Ainsi, par exemple, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a informé le Secrétaire général des Nations Unies, dépositaire de l'Accord du 18 octobre 1969 portant création de la Banque de développement des Caraïbes, qu'il avait consulté tous les signataires de cet accord au sujet d'un aspect de la déclaration (constituant une réserve) qu'il avait jointe à son instrument de ratification (et qui a été acceptée par la suite par le Conseil des gouverneurs de la Banque, puis retirée par le Royaume-Uni)¹⁹⁶. De même, la France a saisi elle-même le Conseil des gouverneurs de l'Institut pour l'Asie et le Pacifique en vue du développement de la radiodiffu-

¹⁹² *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 293, projet d'article 72, par. 1 d) (italiques ajoutées). Sur le fond de cette disposition, voir *infra*, par. 164.

¹⁹³ Article 77, par. 1 d). La nouvelle formule est issue d'un amendement proposé par la République socialiste soviétique de Biélorussie, adopté par la Commission plénière à la majorité de 32 voix contre 24, avec 27 abstentions, *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le choix des traités, Vienne, 26 mars-24 mai 1968 et 9 avril-22 mai 1969*, Documents de la Conférence, première et deuxième session (publication des Nations Unies, numéro de vente F.70.V.5, par. 657 iv) 4), p. 217 et par. 660 i), p. 218); voir aussi *infra*, par. 164, 3e tiret.

¹⁹⁴ *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 294, par. 2) du commentaire.

¹⁹⁵ Voir *ibid.* à propos de l'alinéa a) du projet d'article 73 (devenu l'article 78 de la Convention de 1969, et l'article 79 de celle de 1986).

¹⁹⁶ Voir note 180, *supra*.

sion d'une réserve qu'elle avait formulée à l'accord créant cette organisation, dont le Secrétaire général est également dépositaire¹⁹⁷.

145. Cette pratique ne semble pas appeler d'objection, à condition que le dépositaire ne soit pas, pour autant, déchargé de ses propres obligations¹⁹⁸. Elle est cependant source de confusion et d'incertitudes en ce sens que le dépositaire pourrait se reposer sur les États formulant des réserves de la fonction que lui attribuent expressément l'article 78, paragraphe 1 e), et le dernier membre de phrase de l'article 79 a)¹⁹⁹. Il ne convient donc sans doute pas de l'encourager et, pour cette raison, le Rapporteur spécial s'abstiendra de proposer un projet de directive la consacrant et, sauf avis contraire de la Commission, il se bornera à en signaler l'existence dans le commentaire du projet de directive 2.1.6²⁰⁰.

146. Dans son commentaire de 1966, la Commission a insisté sur l'importance de la tâche conférée au dépositaire par l'alinéa e) du projet d'article 73, paragraphe 1, devenu l'article 78, paragraphe 1 e), de la Convention de Vienne, et a souligné « qu'il est évidemment souhaitable que le dépositaire s'acquitte de cette fonction avec diligence²⁰¹ ». Il s'agit là d'un problème important, qui est lié aux alinéas b) et c) de l'article 79²⁰² : la réserve ne produit d'effets qu'à compter de la date de la réception de sa communication par les États et les organisations auxquels elle est destinée et non à celle de sa formulation. Si la communication est faite directement par l'auteur de la réserve, peu importe en vérité : il ne pourra s'en prendre qu'à lui-même si elle est transmise tardivement à ses destinataires. En revanche, s'il y a un dépositaire, il est essentiel que celui-ci fasse preuve de célérité, faute de quoi, il pourrait paralyser et l'effet de la réserve et la possibilité pour les autres États et organisations internationales concernés d'y réagir²⁰³.

147. Certaines des principales organisations internationales dépositaires de traités, consultées par le Secrétariat à la demande du Rapporteur spécial, ont bien voulu communiquer des indications sur leur pratique à cet égard²⁰⁴. Il en ressort qu'en l'état actuel des moyens modernes de communication, elles s'acquittent de leurs fonctions avec une grande célérité.

¹⁹⁷ Voir *ibid.*

¹⁹⁸ Voir *infra*, sect. ii).

¹⁹⁹ Dans le cas précité de la réserve française à l'Accord créant l'Institut pour l'Asie et le Pacifique en vue du développement de la radiodiffusion, il semble que le Secrétaire général s'est borné à prendre note de l'absence d'objection du Conseil des gouverneurs de l'Organisation (cf. *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, état au 31 décembre 2000* (ST/LEG/SER.E/19, publication des Nations Unies, numéro de vente F.01.V.5) (ci-après, *Traités multilatéraux...*), vol II, p. 298, note 2. La passivité du Secrétaire général dans cette circonstance est sujette à critique.

²⁰⁰ Voir *infra*, par. 153.

²⁰¹ *Annuaire ... 1966*, vol. II, par. 5 du commentaire, p. 294.

²⁰² Voir le texte de ces dispositions *supra*, par. 137; voir aussi *infra*, par. 153, le texte du projet de directive 2.1.6.

²⁰³ Voir le commentaire du projet d'article 72 dans le rapport de la CDI de 1966, *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 194 et 295, par. 3 à 6 du commentaire; voir aussi T.O. Elias, *The Modern Law of Treaties*, Oceana Publications/Sijthoff, Dobbs Ferry/Leiden, 1974, p. 216 et 217.

²⁰⁴ Le Rapporteur spécial tient à exprimer sa gratitude aux personnes qui ont bien voulu lui communiquer ces précieux renseignements.

148. La réponse de la Section des traités du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies²⁰⁵ indique :

« 1. The time period between receipt of a formality by the Treaty Section and its communication to the parties to a treaty is approximately 24 hours unless a translation is required or a legal issue is involved. If a translation is required, in all cases, it is requested by the Treaty Section on an urgent basis. If the legal issue is complex or involves communications with parties outside the control of the United Nations, then there may be some delay; however, this is highly unusual. It should be noted that, in all but a few cases, formalities are communicated to the relevant parties within 24 hours.

2. Depositary notifications are communicated to permanent missions and relevant organizations by both regular mail and electronic mail, within 24 hours of processing (see LA 41 TR/221). Additionally, effective January 2001, depositary notifications can be viewed on the United Nations Treaty Collection on the Internet at: <<http://untreaty.un.org>> (depositary notifications on the Internet are for information purposes only and are not considered to be formal notifications by the depositary). Depositary notifications with bulky attachments, for example those relating to chapter 11 (b) 16²⁰⁶ are sent by facsimile²⁰⁷. »

(1. La période s'écoulant entre la réception d'un instrument par la Section des traités et sa communication aux parties à un traité est approximativement de 24 heures à moins qu'une traduction soit nécessaire ou qu'un problème juridique se pose. Si une traduction est nécessaire, dans tous les cas, la Section des traités la demande en précisant qu'elle est urgente. Si le problème juridique en cause est complexe ou suppose des communications avec les parties qui échappent au contrôle des Nations Unies, il peut alors s'écouler un certain délai; toutefois, ceci est tout à fait inhabituel. Il faut noter que, dans la quasi-totalité des cas, les instruments sont communiqués aux parties intéressées dans les 24 heures.

²⁰⁵ Dans le passé, le délai entre la réception des réserves et leur diffusion était plus long que celui que mentionne aujourd'hui la Section des traités; durant les années 1980, il semble qu'il oscillait entre un et, dans des cas exceptionnels, deux, voire trois mois.

²⁰⁶ Il s'agit des communications relatives à l'Accord concernant l'adoption de prescriptions techniques uniformes applicables aux véhicules à roues et les conditions de reconnaissance réciproque des homologations délivrées conformément à ces prescriptions du 20 mars 1958 (voir *Traités multilatéraux ...*, vol. I, p. 593).

²⁰⁷ Courrier électronique du 25 mai 2001. La Section des traités précise en outre :

« 3. Please note that the depositary practice has been changed in cases where the treaty action is a modification to an existing reservation and where a reservation has been formulated by a party subsequent to establishing its consent to be bound. A party to the relevant treaty now has 12 months within which to inform the depositary that it objects to the modification or that it does not wish him to consider the reservation made subsequent to ratification, acceptance, approval, etc. The time period for this 12 months is calculated by the depositary on the basis of the date of issue of the depositary notification [see LA 41 TR/221 (23-1)]. »

(Il est à noter que la pratique du dépositaire a été modifiée dans les cas où il s'agit de la modification d'une réserve existante et quand la réserve est formulée par une partie postérieurement à l'expression de son consentement à être liée. Une partie au traité en question dispose dorénavant de 12 mois pour informer le dépositaire qu'il objecte à la modification ou qu'il ne souhaite pas que celui-ci prenne en considération la réserve faite postérieurement à la ratification, l'acceptation, l'approbation, etc. La période de 12 mois est calculée par le

2. Les notifications dépositaires sont communiquées aux missions permanentes et aux organisations internationales intéressées par courrier à la fois ordinaire et électronique, dans les 24 heures (voir LA 41 TR/221). En outre, depuis janvier 2001, les notifications dépositaires peuvent être consultées dans la Collection des traités de l'ONU sur Internet à : <<http://untreaty.un.org>> (les notifications dépositaires sont reproduites sur Internet seulement pour information et ne sont pas considérées comme des notifications formelles faites par le dépositaire). Les notifications dépositaires assorties d'annexes volumineuses, par exemple celles relatives au chapitre 11 b) 16)²⁰⁶ sont envoyées par télécopie.)

149. Pour sa part, l'Organisation maritime internationale (OMI) a fait savoir²⁰⁸ que le délai qui s'écoule entre la communication de la réserve à un traité dont l'Organisation est dépositaire et sa transmission aux États intéressés est, en général, d'une à deux semaines. Les communications, qui sont traduites dans les trois langues officielles de l'Organisation (l'anglais, l'espagnol et le français), sont toujours envoyées par courrier postal.

150. La pratique du Conseil de l'Europe a été décrite de la manière suivante :

« The usual period is two to three weeks (notifications are grouped and sent out approximately every two weeks). In some cases, delays occur owing to voluminous declarations/reservations or appendices (descriptions or extracts of domestic law and practices) that must be checked and translated into the other official language. (The Council of Europe requires that all notification are made in one of the official languages or are at least accompanied by a translation in one of these languages. The translation into the other official language is provided by the Treaty Office.) Urgent notifications that have immediate effect (e.g. derogations under article 15 of the European Convention on Human Rights) are carried out within a couple of days.

Unless they prefer notifications to be sent directly to the Ministry of Foreign Affairs (currently 11 out of 43 member States), the original notifications are sent out in writing to the permanent representations in Strasbourg, which in turn forward them to their capitals. Non-member States that have no diplomatic mission (consulate) in Strasbourg are notified via a diplomatic mission in Paris or Brussels or directly. The increase in member States and notifications over the last 10 years has prompted one simplification: since 1999, each notification is no longer signed individually by the Director-General of Legal Affairs (acting for the Secretary General of the Council of Europe), but notifications are grouped and only each cover letter is signed individually. There have not been any complaints against this procedure.

Since our new web site (<<http://conventions.coe.int>>) became operational in January 2000, all information relating to formalities is immediately made available on the web site. The text of reservations or declarations are put on the web site the day they are officially notified. Publication on the web site is, however, not considered to constitute an official notification²⁰⁹. »

dépositaire à partir de la date d'envoi de la notification dépositaire [voir LA 41 TR/221 (23-1)].)

²⁰⁸ Conversation téléphonique du 24 mai 2001.

²⁰⁹ Courrier électronique du 25 mai 2001.

(La période habituelle est de deux à trois semaines (les notifications sont groupées et expédiées toutes les deux semaines). Dans quelques cas des retards ont eu lieu, dus aux déclarations/réserves volumineuses ou aux annexes (description ou extraits de législations et de pratiques internes) qui doivent être vérifiées et traduites aux autres langues officielles. (Le Conseil de l'Europe exige que toute notification soit faite dans une des langues officielles ou au moins accompagnée par une traduction à l'une de ces langues. La traduction aux autres langues officielles est fournie par le Bureau des traités.) Les notifications urgentes qui ont un effet immédiat (par exemple les dérogations sous l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme) sont traitées dans un ou deux jours.

À moins que [les États] ne préfèrent que les notifications soient transmises directement au Ministère des affaires étrangères (actuellement 11 de 43 États membres), les notifications originales sont envoyées par écrit aux missions permanentes à Strasbourg qui à leur tour les transmettent aux capitales. Les États non-membres qui n'ont pas de mission diplomatique à Strasbourg (ou consulat) sont notifiés par l'intermédiaire de la mission diplomatique à Paris ou à Bruxelles ou même directement. L'augmentation des États membres et des notifications au cours des 10 dernières années a causé une simplification : depuis 1999, chaque notification n'est plus signée individuellement par le Directeur général des affaires juridiques (agissant au nom du Secrétaire général du Conseil de l'Europe), mais les notifications sont groupées et seulement chaque lettre de couverture est signée individuellement. Il n'y a pas eu de plaintes contre cette procédure.

Depuis que notre nouveau site (<<http://conventions.coe.int>>) est devenu opérationnel en janvier 2000, toute information relative aux formalités est immédiatement disponible sur le site Internet. Le texte des réserves ou déclarations est placé sur le site le jour même de leur notification officielle. Toutefois, la publication sur le site n'est pas censée constituer une notification officielle.)

151. À l'Organisation des États américains (OEA) :

« Member States are notified of any new signatures and ratifications to Inter-American Treaties through the OAS Newspaper which circulates every day. In a more formal way, we notify every three months through a process-verbal sent to the permanent missions to OAS or after meetings where there are a significant number of new signatures and ratifications such as, for example, the General Assembly.

The formal notifications, which also include the bilateral agreements signed between the General Secretariat and other parties, are done in Spanish and English²¹⁰. »

(Les États membres sont informés de toute signature ou ratification nouvelle des traités interaméricains par le moyen du Journal de l'OEA qui est diffusé chaque jour.

D'une manière plus formelle nous notifions [les formalités] [aux États membres] tous les trois mois par un procès-verbal envoyé aux missions permanentes de l'OEA ou après les réunions pendant lesquelles il y a nombre considérable de nouvelles signatures et ratifications, comme par exemple l'Assemblée générale.

²¹⁰ Courrier électronique du 29 mai 2001.

Les notifications formelles, qui incluent aussi les accords bilatéraux signés entre le Secrétariat général et autres parties, sont faites en espagnol et en anglais.)

152. Il n'est sans doute pas nécessaire que ces très intéressantes précisions soient intégralement reflétées dans le Guide de la pratique. Il paraît cependant utile de donner quelques indications constituant des directives générales adressées d'une part tant au dépositaire (lorsqu'il y en a un) qu'aux auteurs des réserves (lorsqu'il n'y a pas de dépositaire). Ce projet de directive pourrait indiquer :

- Que la communication doit être faite par écrit (et que, si elle l'est par courrier électronique, elle doit être confirmée par un courrier normal, voire par télécopie);
- Avec toute la célérité requise (sans qu'il paraisse possible ni nécessaire d'indiquer un délai précis).

En revanche, il semble difficile de donner des précisions quant à la langue ou aux langues dans lesquelles ces communications doivent être faites car les pratiques des dépositaires varient²¹¹. De même, il vaut sans doute mieux s'en remettre à la pratique sur le point de savoir quel doit être, concrètement, le destinataire des communications²¹².

153. Celui-ci pourrait combiner le texte des deux dispositions précitées de la Convention de Vienne de 1986 et se lire ainsi :

2.1.6 Procédure de communication des réserves

À moins que le traité n'en dispose ou que les États et organisations contractants²¹³ n'en conviennent autrement, une communication relative à une réserve à un traité est transmise :

- i) S'il n'y a pas de dépositaire, directement par l'auteur de la réserve aux États contractants et aux organisations contractantes et aux autres États et aux autres organisations internationales ayant qualité pour devenir parties; ou,***
- ii) S'il y a un dépositaire, à ce dernier, qui en informe dans les meilleurs délais les États et organisations auxquels elle est destinée.***

Lorsqu'une communication relative à une réserve à un traité est effectuée par courrier électronique, elle doit être confirmée par courrier postal [ou par télécopie].

154. Le « chapeau » de ce projet reprend les parties pertinentes communes à ceux des articles 78 et 79 des Conventions de Vienne de 1969 et 1986, en les simplifiant quelque peu : la rédaction retenue à Vienne pour introduire l'article 78 (« les États et organisations contractantes [*sic*] ou, selon le cas, les organisations

²¹¹ Lorsque le dépositaire est un État, il semble qu'il procède en général aux communications de ce type dans sa ou ses langues officielles; lorsque c'est une organisation internationale, elle peut utiliser soit toutes ses langues officielles (OMI), soit une ou deux langues de travail (Nations Unies).

²¹² Ministères des affaires étrangères, missions diplomatiques auprès de l'État ou des États dépositaires, missions permanentes auprès de l'organisation dépositaire.

²¹³ Le texte officiel adopté à Vienne utilise le mot au féminin (« contractantes »); voir A/CONF.129/15, p. 54); le masculin l'emportant sur le féminin, il s'agit là d'une erreur de grammaire.

contractantes... ») paraît en effet inutilement lourde et n'ajoute pas grand-chose. Au surplus, comme cela est indiqué ci-dessus²¹⁴, le texte de ce projet reproduit la formule de l'article 23, paragraphe 1, de la Convention de 1986 (« aux États contractants et aux organisations contractantes et aux autres États et aux autres organisations internationales ayant qualité pour devenir parties »), de préférence à celle de l'article 78, paragraphe 1 e), (« les parties aux traités et les États et organisations internationales ayant qualité pour le devenir »). Bien que cette dernière soit probablement plus élégante et signifie la même chose, elle s'éloigne de la terminologie retenue dans la section des Conventions de Vienne relative aux réserves. Toutefois, il n'a pas paru utile d'alourdir le texte en reprenant deux fois cette expression dans les alinéas i) et ii); mais, pour lever toute ambiguïté, le commentaire devra préciser clairement que l'expression « États et organisations auxquels elle est destinée » ii) renvoie aux « États contractants et aux organisations contractantes et aux autres États et aux autres organisations internationales ayant qualité pour devenir parties » i). Enfin, la subdivision du projet en deux alinéas le rend probablement plus facilement compréhensible, sans en modifier le sens.

155. Il semble en outre indispensable de reprendre, en l'adaptant au cas particulier des réserves, la règle posée par les alinéas b) et c) de l'article 79 de la Convention de Vienne de 1986 précité²¹⁵. Toutefois, comme la distinction opérée par ces deux alinéas ne se comprend²¹⁶ qu'en relation avec l'article 78, paragraphe 1 e), qu'il ne paraît pas utile de reprendre séparément dans le Guide de la pratique²¹⁷ et comme, en tout état de cause, une réserve ne peut, en principe, produire d'effets que si elle est acceptée par les autres parties contractantes²¹⁸ (si bien que c'est la date de sa *réception* par celles-ci qui importe), le projet de directive 2.1.8 pourrait sans doute être rédigé de manière plus simple et plus concise :

2.1.8 Date d'effet des communications relatives aux réserves

Une communication relative à une réserve n'est considérée comme ayant été faite par l'auteur de la réserve qu'à partir de sa réception par l'État ou l'organisation auquel elle est destinée.

ii) *Les fonctions du depositaire*

156. La décision, prise tardivement, de fondre les dispositions relatives à la communication des réserves dans les articles généraux de la Convention de Vienne de 1969 relatifs aux depositaires²¹⁹ explique l'absence de toute mention du depositaire dans la section consacrée aux réserves. En revanche (et par voie de conséquence), il va de soi que les dispositions des articles 77 et 78 de la Convention de 1986²²⁰ sont pleinement applicables en matière de réserves lorsqu'elles sont pertinentes en ce qui les concerne.

157. Tel est évidemment le cas de l'alinéa e) du paragraphe 1 de l'article 78, aux termes duquel il incombe au depositaire d'« informer les parties au traité et les États et organisations internationales ayant qualité pour le devenir des actes, notifications

²¹⁴ Par. 139 à 141.

²¹⁵ Par. 137.

²¹⁶ Elle est d'ailleurs difficilement compréhensible.

²¹⁷ Voir *supra*, par. 139 et 153.

²¹⁸ Cf. l'article 20, par. 4 et 5, des Conventions de Vienne de 1969 et 1986.

²¹⁹ Voir *supra*, par. 136.

²²⁰ Articles 76 et 77 de la Convention de Vienne de 1969.

et communications relatifs au traité ». Combinée avec celle figurant à l'alinéa a) de l'article 79, cette règle est reprise dans le projet de directive 2.1.6²²¹. Ce même projet implique aussi que le dépositaire reçoit et garde les réserves²²², ce qu'il paraît dès lors superflu de mentionner expressément.

158. Il va de soi que les dispositions générales du paragraphe 2 de l'article 77 relatives au caractère international des fonctions du dépositaire et de l'obligation de celui-ci d'agir impartialement s'appliquent en matière de réserves comme en tout autre domaine²²³. Sous cette forme générale, ces directives ne concernent pas particulièrement les fonctions du dépositaire en relation avec les réserves et, dès lors, il ne paraît pas nécessaire de les reproduire en tant que telles dans le Guide de la pratique. Mais ces dispositions doivent être mises en relation avec celles du paragraphe 2 de l'article 78 :

« Lorsqu'une divergence apparaît entre un État ou une organisation internationale et le dépositaire au sujet de l'accomplissement des fonctions de ce dernier, le dépositaire doit porter la question à l'attention :

- a) Des États et organisations signataires ainsi que des États contractants et des organisations contractantes; ou
- b) Le cas échéant, de l'organe compétent de l'organisation internationale en cause. »

159. Il paraît d'autant plus indispensable de rappeler ces dispositions dans le Guide de la pratique en les adaptant au cas particulier des réserves que c'est à la suite de problèmes posés au sujet de certaines réserves que ces limitations considérables aux fonctions du dépositaire ont été consacrées.

160. Comme on l'a noté, le problème se pose différemment lorsque le dépositaire est un État, lui-même partie au traité, ou lorsqu'il est « une organisation internationale, ou le principal fonctionnaire administratif d'une telle organisation²²⁴ ». Dans le premier cas, « si les autres parties se trouvaient en désaccord sur ce point avec le dépositaire – hypothèse qui ne, à notre connaissance, ne s'est jamais réalisée –, elles seraient dans l'impossibilité de lui imposer une ligne de conduite différente de celle qu'il croyait devoir adopter²²⁵. » Au contraire, dans la seconde hypothèse, les organes politiques de l'organisation (composés d'États qui ne sont pas forcément parties au traité) peuvent donner des directives au dépositaire. C'est dans ce cadre que des problèmes ont surgi et leur solution est allée constamment dans le sens d'une limitation étroite du pouvoir d'appréciation du dépositaire pour aboutir finalement aux règles posées dans la Convention de Vienne de 1969, reprises dans celle de 1986.

161. Déjà, en 1927, à la suite de difficultés engendrées par les réserves auxquelles l'Autriche entendait subordonner sa signature différée de la Convention sur l'opium du 19 février 1925, le Conseil de la Société des Nations avait adopté une résolution

²²¹ Voir le paragraphe 153 ci-dessus.

²²² Cf. le paragraphe 1 c) de l'article 78.

²²³ « Les fonctions du dépositaire d'un traité ont un caractère international et le dépositaire est tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions. En particulier, le fait qu'un traité n'est pas entré en vigueur entre certaines des parties ou qu'une divergence est apparue entre un État ou une organisation internationale et un dépositaire en ce qui concerne l'exercice des fonctions de ce dernier ne doit pas influencer sur cette obligation. »

²²⁴ Article 77, par. 1 de la Convention de Vienne de 1986.

²²⁵ Jacques Dehaussy, « Le dépositaire de traités », *R.G.D.I.P.* 1952, p. 515.

entérinant les conclusions d'un comité d'experts²²⁶ et donnant au Secrétaire général de la Société des directives sur la conduite à tenir²²⁷. Mais c'est dans le cadre des Nations Unies que les problèmes les plus graves ont surgi.

162. Il suffit de rappeler les principales étapes de l'évolution du rôle du Secrétaire général en tant que dépositaire en matière de réserves²²⁸ :

- À l'origine, le Secrétaire général « semblait déterminer seul ... ses propres règles de conduite en la matière²²⁹ » et subordonnait la recevabilité des réserves à l'acceptation unanime des parties contractantes ou de l'organisation internationale dont l'acte constitutif était en cause²³⁰;
- À la suite de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 28 mai 1951 sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*²³¹, l'Assemblée générale a adopté une première résolution qui priait le Secrétaire général, [e]n ce qui concerne les conventions qui seraient conclues à l'avenir :
 - « i) De continuer à exercer ses fonctions de dépositaire à l'occasion du dépôt de documents contenant des réserves et des objections, et ce, sans se prononcer sur les effets juridiques de ces documents; et
 - ii) De communiquer à tous les États intéressés le texte desdits documents qui concerne les réserves ou objections, en laissant à chaque État le soin de tirer les conséquences juridiques de ces communications²³²; »

Ces directives furent étendues à l'ensemble des traités pour lesquels le Secrétaire général assume les fonctions de dépositaire par la résolution 1452 B (XIV) du 7 décembre 1959 adoptée à la suite des problèmes liés aux réserves formulées par l'Inde à l'acte constitutif de l'OMCI²³³.

163. Telle est la pratique suivie depuis lors par le Secrétaire général des Nations Unies et, semble-t-il, par l'ensemble des organisations internationales (ou des chefs de secrétariat d'organisations internationales) en matière de réserves lorsque le traité en cause ne contient pas de clause de réserves²³⁴. Et c'est de cette pratique que la CDI s'est inspirée pour formuler les règles applicables par le dépositaire en la matière.

²²⁶ Voir le rapport du Comité, composé de MM. Fromageot, MacNair et Diéna) in *J.O.S.d.N.*, 1927, p. 881.

²²⁷ Résolution du 17 juin 1927. Voir aussi la résolution XXIX de la huitième Conférence des États américains (Lima 1938), qui fixe les règles à suivre par l'Union panaméricaine en matière de réserves.

²²⁸ Voir aussi, par exemple, Pierre-Henri Imbert, « À l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne sur le droit des traités – Réflexions sur la pratique suivie par le Secrétaire général des Nations Unies dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire », *A.F.D.I.* 1980, p. 528 et 529, ou Shabtai Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945-1986*, Cambridge University Press, 1987, p. 429 à 434.

²²⁹ Jacques Dehaussy, « Le dépositaire de traités », *R.G.D.I.P.* 1952, p. 514.

²³⁰ Voir le *Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux*, (ST/LEG/7/Rev.1) (Publications des Nations Unies, numéro de vente : F.94.V.15) [ci-après *Précis de la pratique...* (ST/LEG/7/Rev.1)], p. 60 et 61, par. 168 à 172.

²³¹ *C.I.J. Recueil*, p. 15.

²³² Résolution 598 (VI) du 12 janvier 1952, par. 3 b).

²³³ Voir *supra*, par. 120.

²³⁴ Voir le *Précis de la pratique...*, ST/LEG/7/Rev.1, p. 60 et 61, par. 177 à 188.

164. Encore faut-il noter qu'ici encore la formulation retenue est allée vers une limitation toujours plus grande des pouvoirs du dépositaire :

- Dans le projet adopté en première lecture en 1962, le paragraphe 5 du projet d'article 29 relatif aux « fonctions du dépositaire » prévoyait :

« Lorsqu'une réserve a été formulée, le dépositaire est chargé :

a) D'examiner si la réserve a été formulée conformément aux dispositions du traité et des présents articles relatifs à la formulation des réserves et, si besoin est, d'entrer en consultation à ce propos avec l'État qui a formulé la réserve;

b) De communiquer aux États intéressés le texte de toute réserve et toute notification de consentement ou d'objection à ladite réserve, conformément aux articles 18 et 19²³⁵; »

- Dans le projet adopté en seconde lecture en 1966, il était encore prévu qu'il appartient au dépositaire d' :

« Examiner si une signature, un instrument ou une réserve sont conformes aux dispositions du traité et des présents articles et, le cas échéant, [d']appeler sur cette question l'attention de l'État en cause²³⁶; »

le commentaire de cette disposition insistait, au demeurant, sur les limites étroites du pouvoir d'examen du dépositaire :

« L'alinéa *d* du paragraphe 1 reconnaît qu'un dépositaire a, dans certaines limites, le devoir d'examiner si une signature, un instrument ou une réserve sont conformes aux dispositions applicables du traité ou des présents articles et, le cas échéant, d'appeler sur cette question l'attention de l'État en cause. Mais le devoir du dépositaire à cet égard s'arrête là. Il n'entre pas dans les fonctions du dépositaire de se prononcer sur la validité d'un instrument ou d'une réserve. Si un instrument ou une réserve semble irrégulier, le dépositaire doit normalement appeler l'attention de l'État auteur de la réserve sur ce point et, si ce dernier ne partage pas l'avis du dépositaire, celui-ci doit communiquer la réserve aux autres États intéressés et porter la question de l'irrégularité apparente de la réserve à l'attention de ces États...²³⁷; »;

- Lors de la Conférence de Vienne un amendement de la RSS de Biélorussie²³⁸ a encore édulcoré la disposition en cause : même si la disparition de toute mention expresse des réserves n'exclut certainement pas que la règle posée à l'article 77²³⁹, paragraphe 1 d), s'applique à ces instruments²⁴⁰, il reste que le pouvoir du dépositaire se limite dorénavant à l'examen de la *forme* des réserves, sa fonction étant d' :

« Examiner si une signature, un instrument, une notification ou une communication se rapportant au traité est *en bonne et due forme* et, le cas

²³⁵ *Annuaire ... 1962*, vol. II, p. 205.

²³⁶ Projet d'article 72, par. 1 d), *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 293.

²³⁷ Ibid., p. 293 et 294, par. 4) du commentaire.

²³⁸ Voir note 193 *supra*.

²³⁹ Article 78 dans la Convention de 1986.

²⁴⁰ Voir *ibid.* et par. 142.

échéant, [de] porter la question à l'attention de l'État ou de l'organisation internationale en cause²⁴¹ » (italiques ajoutées).

165. Ainsi se trouve consacré le principe du dépositaire « boîte aux lettres ». Comme l'écrit T.O. Elias :

« It is essential to emphasize that it is no part of the depositary's function to assume the role of interpreter or judge in any dispute regarding the nature or character of a party's reservation vis-à-vis the other parties to a treaty, or to pronounce a treaty as having come into force when that is challenged by one or more of the parties to the treaty in question²⁴². »

(Il est essentiel d'insister sur le fait qu'il ne relève pas des fonctions du dépositaire de jouer le rôle d'interprète ou de juge dans un différend relatif à la nature ou aux caractères d'une réserve d'une des parties à l'égard des autres parties à un traité ou de décider qu'un traité est entré en vigueur lorsque cela est contesté par une ou plusieurs parties au traité en cause.)

166. Les avis sur les avantages ou les inconvénients de cet amoindrissement des compétences du dépositaire en matière de réserves sont partagés. Certes, comme l'avait souligné la Cour internationale de Justice dès son avis de 1951, « la tâche du [dépositaire se trouve] simplifiée, celle-ci se réduisant à accueillir les réserves et les objections et à en faire la notification²⁴³ ». « The effect of this, it is suggested, is to transfer the undoubted subjectivities of the United Nations system from the shoulders of the depositary to those of the individual States concerned, in their quality of parties to that treaty, and in that quality alone. This may be regarded as a positive innovation, or perhaps clarification of the modern law of treaties, especially of reservations to multilateral treaties, and is likely to reduce or at least limit the "dispute" element of unacceptable reservations²⁴⁴. » (On peut penser que la conséquence de ceci est de transférer l'indéniable subjectivité du système des Nations Unies des épaules du dépositaire sur celles des États individuellement, en leur qualité de parties au traité, et en cette qualité exclusivement. On peut y voir une innovation bien venue, ou, peut-être, une clarification apportée au droit moderne des traités, particulièrement à celui applicable aux réserves aux traités multilatéraux, et cela devrait réduire, en tout cas limiter l'élément conflictuel lié aux réserves inacceptables.)

²⁴¹ Texte de 1986 (italiques ajoutées).

²⁴² *The Modern Law of Treaties*, Leiden, Oceana Publications/Sijthoff, Dobbs Ferry, N.Y. 1974, p. 213.

²⁴³ *C.I.J. Recueil 1951*, p. 27; et l'on peut estimer que :

« It is that passage which has established the theoretical basis for the subsequent actions by the General Assembly and the International Law Commission. For it is in that sentence that the essentially administrative features of the function [of the depositary] are emphasized and any possible political (and that means decisive) role is depressed to the greatest extent. »

(C'est ce passage qui fournit la base théorique des positions ultérieures de l'Assemblée générale et de la Commission du droit international. Car c'est dans cette phrase que l'accent est mis sur les aspects essentiellement administratifs de la fonction [de dépositaire] tandis que tout rôle politique éventuel est limité au maximum.)

Shabtai Rosenne, « The Depositary of International Treaties », *A.J.I.L.* 1967, p. 931.

²⁴⁴ Shabtai Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945-1986*, Cambridge University Press, 1987, p. 435 et 436.

167. On peut aussi, et à l'inverse, voir dans la pratique suivie par le Secrétaire général des Nations Unies et consacrée, voire « durcie », par la Convention de Vienne de 1969 « un système inutilement complexe²⁴⁵ » dans la mesure où le depositaire n'est plus à même d'imposer un minimum de cohérence et d'unité dans l'interprétation et la mise en oeuvre des réserves²⁴⁶.

168. Il reste que la méfiance vis-à-vis du depositaire, que traduisent les dispositions analysées ci-dessus des dispositions pertinentes des Conventions de Vienne, est trop ancrée et dans les esprits et dans la pratique pour qu'il puisse être envisagé de revenir sur les règles adoptées en 1969 et pérennisées en 1986. De l'avis du Rapporteur spécial, on ne peut guère que les reproduire à l'identique dans le Guide de la pratique, en combinant, dans un projet de directive unique les dispositions pertinentes des paragraphes 1 d) et 2 de l'article 78 de la Convention de 1986²⁴⁷, et en les appliquant aux seules fonctions des depositaires en matière de réserves.

169. Sur cette base, le projet de directive 2.1.7 pourrait se lire ainsi :

2.1.7 Fonctions du depositaire

Le depositaire examine si une réserve à un traité formulée par un État ou une organisation internationale est en bonne et due forme.

Lorsqu'une divergence apparaît entre un État ou une organisation internationale et le depositaire au sujet de l'accomplissement de cette fonction, le depositaire doit porter la question à l'attention :

a) Des États et organisations signataires ainsi que des contractants et des organisations contractantes;

b) Le cas échéant, de l'organe compétent de l'organisation internationale en cause.

170. Le premier alinéa de ce projet reprend le texte du premier membre de phrase du paragraphe 1 d) de l'article 78 en mentionnant expressément et exclusivement l'attitude à tenir par le depositaire face aux réserves. En revanche, il n'a pas paru utile de transposer le second membre de phrase de cette disposition puisque le paragraphe 2 de l'article 78, repris mot pour mot dans l'alinéa 2 du projet de directive 2.1.7, comporte la même règle en la précisant.

²⁴⁵ Pierre-Henri Imbert, « À l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne sur le droit des traités – Réflexions sur la pratique suivie par le Secrétaire général des Nations Unies dans l'exercice de ses fonctions de depositaire », *A.F.D.I.* 1980, p. 534; l'auteur n'applique l'expression qu'à la pratique du Secrétaire général et semble considérer que la Convention de Vienne simplifie les données du problème; on peut en douter.

²⁴⁶ Le depositaire peut cependant jouer un rôle non négligeable dans le « dialogue réservataire » pour rapprocher, le cas échéant, des points de vue opposés (voir *infra*, chap. III); voir aussi Henry Han, « The U.N. Secretary-General's Treaty Depositary Function: Legal Implications », *Brooklin Journal of International Law*, 1988, p. 570 et 571 : l'auteur y insiste sur l'importance du rôle que peut jouer le depositaire.

²⁴⁷ Étant donné son caractère de très grande généralité, il ne paraît pas opportun de rappeler dans le Guide de la pratique le principe général énoncé au paragraphe 2 de l'article 77 (voir texte, *supra*, note 223).

iii) *La communication des déclarations interprétatives*

171. Étant donné le caractère très informel que peut revêtir la formulation des déclarations interprétatives « simples²⁴⁸ », le problème de leur communication ne se pose évidemment pas.

172. Il en va différemment s'agissant des déclarations interprétatives conditionnelles. Les raisons qui justifient la transposition des règles relatives à la formulation des réserves à celle de ces déclarations²⁴⁹ s'imposent tout autant en ce qui concerne leur communication et leur publicité : il s'agit, inévitablement, de déclarations formelles, qui, par définition, conditionnent l'expression du consentement de leur auteur à être lié par le traité et auxquelles les autres États ou organisations internationales intéressés doivent avoir la possibilité de réagir.

173. Dès lors, il semble légitime d'inclure dans le Guide de la pratique un projet de directive synthétique, qui, pour éviter de reprendre intégralement le texte des projets de directives 2.1.5, 2.1.6, 2.1.7 et 2.1.8, pourrait se borner à y faire référence, sans toutefois y renvoyer formellement pour les raisons exposées au paragraphe 86 du présent rapport. Dans cette hypothèse, le texte s'en lirait ainsi :

2.4.9²⁵⁰ Communication des déclarations interprétatives conditionnelles

Une déclaration interprétative conditionnelle doit être communiquée par écrit aux États contractants et aux organisations contractantes et aux autres États et autres organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité dans les mêmes conditions qu'une réserve.

Une déclaration interprétative conditionnelle d'un traité en vigueur qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale ou qui crée un organe délibérant ayant qualité pour accepter une réserve doit en outre être communiquée à cette organisation ou à cet organe.

²⁴⁸ Voir *supra*, par. 88 et 90.

²⁴⁹ Voir *supra*, par. 84.

²⁵⁰ Il serait probablement préférable d'insérer ce projet de directive entre les projets de directives 2.4.2 (« Formulation des déclarations interprétatives conditionnelles ») et 2.4.3 (« Moments auxquels une déclaration interprétative peut être formulée »), voire de l'inclure dans le projet de directive 2.4.2.