



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/CN.4/L.640/Add.3
4 août 2003

Original: FRANÇAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Cinquante-cinquième session
Genève, 5 mai-6 juin 2003 et 7 juillet-8 août 2003

**PROJET DE RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
SUR LES TRAVAUX DE SA CINQUANTE-CINQUIÈME SESSION**

Rapporteur: M. William Mansfield

CHAPITRE VIII

LES RÉSERVES AUX TRAITÉS

Addendum

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
B.	Examen du sujet à la présente session (<i>suite</i>)	
b)	Résumé du débat	
c)	Conclusions du Rapporteur spécial	

B. Examen du sujet à la présente session (suite)

b) Résumé du débat

1. La plupart des projets de directives proposés par le Rapporteur spécial ont été approuvés sous réserve, pour certains, de précision ou modification de détail. Plusieurs membres ont aussi exprimé leur satisfaction de l'échange de vues entre la Commission et les organes des traités relatifs aux droits de l'homme. Les débats ont porté pour l'essentiel sur les projets de directives 2.3.5 (Aggravation d'une réserve) et 2.6.1 (Définition des objections aux réserves).
2. En ce qui concerne la définition des objections aux réserves, plusieurs membres ont indiqué qu'elle touche au fond d'un certain nombre de questions intéressantes.
3. Certains membres ont estimé que la proposition du Rapporteur spécial était, à juste titre, dans la stricte logique des Conventions de Vienne et se bornait à adapter aux objections la définition des réserves telle qu'elle résultait de 1969 et 1986. Ils ont estimé que l'intention de l'État objectant, élément crucial de la définition proposée, devait être conforme à l'article 21, paragraphe 3, et à l'article 20, paragraphe 4 b), de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. En outre il fallait écarter de cette définition les «quasi-objections» ainsi que l'expression des «positions d'attente» face à une réserve.
4. Selon un autre point de vue la définition proposée par le Rapporteur spécial n'était pas pleinement satisfaisante.
5. On a fait valoir que les effets juridiques d'une objection à une réserve en vertu des Conventions de Vienne étaient incertains et pouvaient même être assimilés à ceux de l'acceptation, en ce sens que la disposition qui est l'objet de la réserve ne s'applique pas. Toutefois, l'État qui fait une objection n'entend évidemment pas accepter la réserve, mais plutôt encourager l'État auteur de la réserve à la retirer. La définition des objections devrait donc refléter l'intention réelle de l'État qui fait une objection et ne pas lier cette position aux effets qui, d'après les Conventions de Vienne, sont attribués aux objections.
6. La pratique des États montre que les États qui font des objections visent parfois des effets différents de ceux énoncés aux articles 20 et 21 des Conventions de Vienne. En outre, il peut y avoir différents types d'objections: celles visant à exclure seulement la disposition

sur laquelle porte la réserve mais aussi toute une partie du traité; celles qui, énonçant qu'une réserve est contraire à l'objet et au but du traité, permettent néanmoins l'établissement des relations conventionnelles entre l'État réservataire et l'État objectant; ou même les objections aux «réserves transversales» visant à empêcher l'application d'un traité dans son ensemble, sous certains aspects particuliers, dans la mesure prévue par la réserve. (Cette dernière catégorie était déjà couverte par le projet de directive 2.6.1 *ter*.) L'intention de l'État auteur de l'objection était, d'une manière générale, de s'assurer qu'une réserve ne pourrait pas lui être opposée. Selon ce point de vue la définition des objections figurant dans le projet de directive 2.6.1 devrait, par conséquent, être élargie. On s'est même demandé si la notion d'objection pourrait s'étendre aussi aux déclarations interprétatives.

7. Dans cet esprit, on a rappelé que le régime des objections était très incomplet. Selon un point de vue, la proposition selon laquelle une objection appliquant la doctrine de la divisibilité (effet «super-maximum») n'était pas en fait une objection contredisait un des principes fondamentaux des Conventions de Vienne, à savoir que l'intention des États avait le primat sur la terminologie. Pour d'autres intervenants, bien que des organes indépendants (comme la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme) émettent des jugements sur la licéité des réserves, la doctrine de la divisibilité («*severability*») demeure controversée, notamment si elle est appliquée par des États (en particulier en cas des traités des droits de l'homme). Dans ce cas, les États veulent préserver l'intégrité du traité parfois aux dépens du principe consensuel.

8. D'après ce point de vue, même des objections controversées devraient toujours être considérées comme des objections, malgré l'incertitude sur leurs conséquences juridiques. La définition des objections devrait par conséquent être beaucoup plus large et inclure tous les types de réactions unilatérales aux réserves, y compris celles visant à la prévention de l'application du traité dans son ensemble, ou celles désignées comme «quasi-objections». En outre, la Commission devrait reconsidérer les conclusions préliminaires de 1997 compte tenu de la pratique récente qui tenait compte de l'objet et du but spécifiques du traité. Un équilibre délicat devrait être atteint entre le consentement des États souverains et l'intégrité des traités.

9. Certains membres ont fait remarquer que seule l'analyse du texte de l'objection pourrait en révéler l'intention. Selon un autre point de vue, l'analyse du contexte permet de déterminer si l'on est en présence d'une objection au sens strict ou d'une réaction d'un autre type tendant à ce que l'État réservataire retire sa réserve. Toutefois, à cet égard, on a aussi évoqué la recommandation n° R (99) 13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les réactions face aux réserves aux traités internationaux considérées comme irrecevables comme instrument d'analyse de l'intention de l'État objectant. Cette recommandation provenant d'une organisation régionale démontrait l'existence d'une pratique émergente en matière d'objections.

10. On a aussi relevé que l'intention ne devrait pas être limitée comme c'était le cas dans la proposition du Rapporteur spécial; par ailleurs, si l'intention était liée aux effets de l'objection, la question de la définition devrait être reportée jusqu'à l'étude des effets des réserves et des objections. Selon un autre point de vue, le Rapporteur spécial s'était aligné de manière trop stricte et limitative sur les Conventions de Vienne. La pratique des États devrait aussi être prise en considération. La définition des objections devrait être beaucoup plus souple. Cette question, extrêmement complexe, relevait plutôt du développement progressif du droit international.

11. On a aussi considéré que la définition des objections, tout en tenant compte de l'intention, pourrait être développée sans référence aux effets des objections. Si on ne voulait pas arriver à une définition complexe et lourde, on devrait faire le choix entre les éléments qui pourraient y être inclus. De toute manière, on devrait distinguer entre objections aux réserves «illicites» et objections aux réserves «licites». Il serait aussi judicieux de traiter les effets des objections à ces deux catégories de réserves séparément. Par ailleurs, on a considéré qu'il convenait de réserver le cas où la disposition sur laquelle porte la réserve aurait le statut d'une norme coutumière.

12. Quant à la définition de l'État auteur de l'objection, l'avis était exprimé qu'elle devrait s'inspirer de l'article 23, paragraphe 1, et inclure l'État ou l'organisation internationale ayant qualité pour devenir partie au traité.

13. La proposition du Rapporteur spécial de rédiger un projet de directive encourageant les États à donner les raisons de leurs objections a été généralement approuvée.

14. En ce qui concerne le projet de directive 2.3.5, certains membres ont exprimé leur surprise et leur préoccupation face à la possibilité d'aggravation de la portée d'une réserve. À leurs yeux, il y avait une différence fondamentale entre la formulation tardive d'une réserve et l'aggravation de sa portée. Dans le premier cas, l'État avait oublié de bonne foi de joindre la réserve à son instrument de ratification. En revanche, dans le deuxième cas on ouvre une voie dangereuse pour les traités et le droit international en général. Il s'agit en fait d'une réserve nouvelle qui porte atteinte à la sécurité juridique internationale et qui est contraire à la définition même des réserves figurant dans les Conventions de Vienne. Il s'agit donc d'un abus de droit qui ne doit pas être autorisé. En outre, on s'est demandé quelles raisons légitimes peuvent justifier l'aggravation d'une réserve. Il n'était donc pas exact que les projets de directives relatifs à la formulation tardive d'une réserve soient applicables à l'aggravation des réserves.

15. Par conséquent, selon cette opinion, il convenait de suivre la pratique du Conseil de l'Europe et d'interdire l'aggravation de la portée d'une réserve et ce projet de directive soit ne devrait pas figurer dans le Guide de la pratique, soit devrait poser des conditions très strictes. On devrait éventuellement recueillir l'avis des États sur cette pratique. Selon un point de vue ce projet de directive contredisait le projet de directive 2.3.4 («Exclusion ou modification ultérieure des effets juridiques d'un traité par des procédés autres que les réserves»). À l'occasion de la seconde lecture des projets de directives, la Commission devrait du reste limiter la possibilité de formuler une réserve tardive.

16. Une majorité de membres a cependant exprimé son accord avec l'assimilation de l'aggravation de la portée d'une réserve à la formulation tardive d'une réserve, étant entendu que les restrictions applicables à la formulation tardive d'une réserve devraient certainement être maintenues. À cet égard on a remarqué que la directive 2.3.3 concernant l'objection à la formulation tardive d'une réserve devrait être adaptée au cas de l'aggravation d'une réserve, dans la mesure où, en cas d'objection, la réserve demeure dans sa forme initiale. Rejeter la possibilité d'aggravation des réserves serait une attitude par trop rigide. Par ailleurs, il ne serait pas judicieux d'imposer une pratique régionale au reste du monde.

17. Pour plusieurs intervenants, un second alinéa portant sur la définition de l'aggravation devrait être ajouté.

18. En ce qui concerne la question de terminologie, plusieurs membres ont été d'accord avec le Rapporteur spécial pour estimer que la distinction devrait être faite entre l'objection à une réserve et l'opposition à la procédure de formulation d'une réserve tardive. Cependant, il ne fallait pas revenir à ce stade sur les décisions déjà adoptées par la Commission.

19. Plusieurs membres ont appuyé les projets de directives relatifs à la modification et au retrait des déclarations interprétatives (simples et conditionnelles) tout en exprimant leur conviction que les déclarations interprétatives conditionnelles devraient être assimilées à des réserves. Selon un point de vue on devrait élaborer un projet de directive limitant la modification, dans le sens de l'aggravation des déclarations interprétatives.

20. D'une manière générale, les intervenants ont vu d'un œil très favorable l'échange de vues qui venait de s'instaurer entre la Commission et les organes relatifs aux traités des droits de l'homme. En outre, plusieurs membres ont indiqué l'intérêt qui s'attachait, selon eux, au «dialogue réservataire» sur lequel le Rapporteur spécial se proposait de présenter des projets de directives lors de la prochaine session.

c) Conclusions du Rapporteur spécial

21. À la fin du débat, le Rapporteur spécial a relevé que, tout d'abord, la Commission ne devrait pas revenir sur ses propres décisions et remettre en question des projets de directives déjà adoptés. Par conséquent, il ne convenait pas de remettre en cause les projets de directives relatifs à la formulation tardive d'une réserve déjà adoptés en 2001 du fait que certains membres n'étaient pas convaincus de la possibilité d'aligner les règles relatives à l'aggravation d'une réserve sur celles applicables à la formulation tardive. Par ailleurs, le projet de directive sur l'aggravation d'une réserve reflétait exactement la pratique dont il avait donné des exemples dans son huitième rapport. Il n'était pas convaincu que les États procédaient à cette aggravation d'une réserve nécessairement par mauvaise foi. Il y avait des cas où des considérations d'ordre purement technique ou législatif pouvaient justifier cette démarche. Il a aussi rappelé que l'opposition d'un seul État empêcherait l'aggravation de la réserve.

22. D'autre part, il s'est demandé pourquoi la pratique stricte du Secrétaire général du Conseil de l'Europe en tant que dépositaire (du reste moins stricte qu'on l'avait dit) serait imposée au reste du monde; la pratique du Secrétaire général des Nations Unies, plus flexible, lui paraissait

plus adéquate. Il n'y avait en tout cas donc aucune raison de s'écarter en matière d'aggravation des réserves des règles relatives à la formulation tardive des réserves.

23. En ce qui concerne le projet de directive 2.6.1 sur la définition des objections, le Rapporteur spécial avait entendu avec beaucoup d'intérêt les divers avis qui étaient exposés. Il tenait cependant à dissiper une certaine confusion à propos de la recommandation (99) 13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe: ces modèles de réactions aux réserves inadmissibles sont clairement tous des objections et ils utilisent ce terme. En revanche, ce n'est pas toujours le cas des réactions des États à des réserves et il ne faudrait pas admettre que n'importe quelle réaction à une réserve est une objection alors que l'auteur de cette réaction recourt à un vocabulaire incertain ou ambigu. Comme l'avait relevé le Tribunal arbitral de 1977, toute réaction à une réserve n'est pas forcément une objection. Le dialogue réservataire ne doit pas être prétexte à incertitudes ou malentendus. Les États réservataires et les autres, qu'ils objectent ou non, doivent savoir à quoi s'en tenir et quelles sont les véritables objections par comparaison à des réactions aux réserves qui ne le sont pas.

24. Le Rapporteur spécial a estimé que l'intention des États ou organisations internationales était un élément crucial de la définition des objections et que la grande majorité des membres paraissait en convenir. Cette intention était évidemment d'empêcher que les effets d'une réserve, quels qu'ils soient, soient opposables à l'État objectant. À cet égard, il trouvait que les objections à effet super-maximum portaient cette intention à son extrême limite en «anéantissant» pratiquement la réserve, et il continuait à douter de la validité de cette pratique. Quoi qu'il en soit, comme on avait procédé à la définition des réserves sans tenir compte de leur licéité, on devrait sans doute également procéder de même avec la définition des objections sans s'occuper de leur validité. Il a donc proposé un nouveau libellé du projet de directive 2.6.1 qui se lirait comme suit:

«L'expression "objection" s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale, en réaction à une réserve au traité formulée par un autre État ou une autre organisation internationale, par laquelle cet État ou cette organisation internationale vise à empêcher la réserve de produire tous ou une partie de ses effets.»

25. Le Rapporteur spécial proposait soit d'envoyer au Comité de rédaction cette nouvelle formulation du projet de directive 2.6.1 soit de réfléchir plus avant sur cette nouvelle formulation quitte à y revenir l'année prochaine. En ce qui concerne les autres projets de directives relatifs au retrait et à la modification des déclarations interprétatives, le Rapporteur spécial a constaté que la totalité des membres s'étant exprimés les appuyaient, sous réserve parfois d'améliorations de rédaction de détail.

26. En concluant, le Rapporteur spécial a rappelé qu'il fallait montrer encore un peu de patience à l'égard de la question des déclarations interprétatives conditionnelles. Bien qu'elles ne soient pas des réserves (voir directive 1.2.1), elles semblent se comporter comme des réserves. Il fallait attendre encore le progrès du sujet afin de constater si cette catégorie distincte est soumise aux mêmes règles que les réserves.

27. Finalement, le Rapporteur spécial se proposait, en vue de l'intérêt manifesté par plusieurs membres, de présenter un projet de directive qui encouragerait les États objectants à assortir leurs objections des raisons les ayant amenés à les faire.

28. À sa 2783^e séance, le 31 juillet 2003, la Commission a décidé de renvoyer au Comité de rédaction les projets de directives: 2.3.5 «Aggravation de la portée d'une réserve»¹, 2.4.9 «Modification des déclarations interprétatives», 2.4.10 «Modification d'une déclaration interprétative conditionnelle», 2.5.12 «Retrait d'une déclaration interprétative» et 2.5.13 «Retrait d'une déclaration interprétative conditionnelle».

¹ Le projet de directive 2.3.5 a été renvoyé après un vote.