

NATIONS UNIES

ASSEMBLEE

GENERALE



Distr.
GENERALE
A/1372
21 septembre 1950
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquième session

LES RESERVES AUX CONVENTIONS MULTILATERALES

Rapport du Secrétaire général

RECEIVED

23 SEP 1950

UNITED NATIONS

509

Table des matières

	<u>Page</u>
I. Introduction	5
II. Pratique suivie par le Secrétaire général	6
III. Pratique suivie par la Société des Nations	7
IV. Précédents tirés de la pratique du Secrétaire général	9
V. Opinions de juristes internationaux et de gouvernements	11
VI. Règle de l'acceptation unanime des réserves	17
VII. Objections soulevées par des gouvernements Parties à la Convention ou par tous les signataires	22
VIII. Conclusion	26

Table des matières (suite)

	<u>Page</u>
ANNEXE I	
Signatures, ratifications, adhésions et réserves relatives à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide	
I. Signatures, ratifications et adhésions	28
II. Réserves faites par l'Union des Républiques socialistes, soviétiques, la République socialiste soviétique de Biélorussie, la République socialiste soviétique d'Ukraine et la Tchécoslovaquie	30
III. Attitude de l'Equateur	32
IV. Attitude du Guatemala	32
V. Attitude du Royaume-Uni.....	34
VI. Réserves faites ultérieurement par les Philippines et la Bulgarie.....	34

Table des matières (suite)

Page

ANNEXE II

Les réserves aux conventions multilatérales

Memorandum présenté par le Royaume-Uni

I.	De la nécessité de faire accepter les réserves	36
II.	Procédure pour obtenir l'acceptation des réserves	38
III.	Réserves formulées au moment de la signature ou accompagnant la signature	39
IV.	Réserves formulées au moment de la ratification.....	42
V.	Réserves formulées au moment de l'adhésion.....	44
VI.	Les réserves doivent-elles être formulées de préférence au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion.....	45
VII.	Position du gouvernement ou de l'autorité dépositaire à l'égard des réserves.....	46
VIII.	Méthode par laquelle le dépositaire sollicite le consentement...	48
IX.	Conclusion générale.....	49

LES RESERVES AUX CONVENTIONS MULTILATERALES

Rapport du Secrétaire général

I. INTRODUCTION

1. Dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire des conventions adoptées ou approuvées par l'Assemblée générale et des nombreux autres instruments multilatéraux signés sous les auspices des Nations Unies, le Secrétaire général s'est préoccupé, à diverses reprises, de la procédure à suivre en ce qui concerne les réserves aux clauses de ces conventions, que certains Etats peuvent formuler en y subordonnant leur adhésion.
2. Il est universellement reconnu que le consentement des autres Gouvernements intéressés doit être obtenu avant qu'ils ne puissent être liés par une réserve, mais il n'y a unanimité ni sur la procédure que doit suivre le dépositaire pour obtenir le consentement requis, ni sur l'effet juridique de l'objection qu'un Etat formule contre une réserve.
3. La question a pris un caractère d'actualité à propos de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Jusqu'ici, un certain nombre d'Etats ont formulé, au moment de la signature, des réserves relatives à des articles déterminés de cette Convention, et certains autres Etats ont introduit des réserves dans leurs instruments de ratification ou d'adhésion. D'autres Etats ont fait connaître leur désaccord sur certaines clauses de ces réserves, mais il n'apparaît pas que les parties intéressées envisagent toutes nécessairement de la même façon les conséquences juridiques de ce désaccord; c'est pourquoi le Secrétaire général a estimé qu'il était de son devoir d'exposer clairement à l'Assemblée générale, en vue de son approbation et des avis qu'elle pourra lui donner, les principes qu'il a jugé utile de suivre, à la fois pour s'acquitter comme il convient de ses fonctions de dépositaire et pour donner aux conventions multilatérales un maximum d'utilité dans le développement du droit international.

II. PRATIQUE SUIVIE PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

4. En règle générale, les conventions multilatérales conclues jusqu'ici sous les auspices des Nations Unies ne contiennent pas de dispositions relatives à la formulation de réserves. Seul l'Acte général révisé pour le règlement pacifique des différends internationaux, tel qu'il a été approuvé par l'Assemblée générale au cours de sa troisième session (résolution 268 (III)), admet expressément, comme le faisait l'Acte original, la formulation de réserves spécifiées. Toutefois, dans des traités antérieurs datant de l'époque de la Société des Nations, figuraient soit des dispositions analogues réglementant la formulation de réserves, soit d'autres dispositions excluant expressément les réserves de toute nature.

5. A défaut de dispositions, dans une convention donnée, sur la procédure à suivre pour la formulation et l'acceptation de réserves, le Secrétaire général s'est conformé, dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire, au principe général conformément auquel une réserve ne peut être acceptée définitivement que lorsqu'il a été établi qu'aucun des autres Etats directement intéressés n'a d'objection à formuler. Ainsi, lorsque la convention est déjà en vigueur, il est demandé à tous les Etats qui y sont devenus parties à la date à laquelle la réserve est proposée, leur consentement exprès ou tacite. Si la convention n'est pas encore entrée en vigueur, un instrument de ratification ou d'adhésion présenté avec une réserve ne peut être accepté en dépôt définitif qu'avec le consentement de tous les Etats qui auront ratifié ou adhéré à la date de l'entrée en vigueur.

6. C'est pourquoi, lorsque, s'agissant d'une convention qui n'est pas encore en vigueur, le Secrétaire général reçoit une signature ou un instrument de ratification ou d'adhésion, accompagné d'une réserve, il notifie formellement la réserve à tous les Etats qui peuvent devenir parties à la convention. En même temps, il demande aussi aux Etats qui ont ratifié la convention ou qui y ont adhéré de lui indiquer l'attitude qu'ils adoptent à l'égard de la réserve et leur fait également savoir qu'à moins de lui avoir notifié leurs objections contre cette réserve avant une date donnée - généralement la date d'entrée en vigueur de la convention - ils seront présumés avoir accepté cette réserve. Les Etats qui, après avoir été avisés d'une réserve, ratifient ou adhèrent sans objection expresse, sont informés que le Secrétaire général considère qu'ils ont accepté la réserve. Si la convention est déjà en vigueur au moment où parvient la réserve, la procédure n'est pas très différente, si ce n'est que l'on prévoit un délai raisonnable pour la transmission des objections avant de conclure à un consentement tacite.

III. PRATIQUE SUIVIE PAR LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

7. En suivant la pratique mentionnée ci-dessus, le Secrétaire général n'a évidemment fait que suivre la pratique déjà établie par la Société des Nations. C'est ainsi que le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international a déclaré, dans un rapport au Conseil de la Société des Nations que :

"Pour qu'il puisse être valablement fait une réserve quelconque sur telle ou telle clause du traité, il est indispensable que cette réserve soit acceptée par tous les contractants, comme elle l'eût été si elle avait été exprimée au cours de la négociation. Sinon, la réserve, comme la signature elle-même subordonnée à cette réserve, est sans valeur."¹⁾

8. Dans son ouvrage intitulé International Legislation, M. Hudson confirme que telle était la pratique suivie par la Société des Nations :

"Le Secrétariat de la Société des Nations a scrupuleusement observé ce principe; lorsque les Etats-Unis ont présenté, avec une réserve, leur adhésion à la Convention du 25 septembre 1926 relative à l'esclavage, cet instrument n'a été accepté qu'à la condition que les autres Etats parties à la Convention consentent à la réserve."²⁾

9. Abondant dans ce sens, la Research in International Law, de Harvard, parlant du Secrétariat de la Société des Nations, dit qu'"... apparemment il ne considère une adhésion sous réserves comme définitivement déposée que

1) Société des Nations, Journal officiel, 1927, page 881. On peut trouver une déclaration analogue de l'Assemblée de la Société des Nations dans sa résolution sur la réserve de Cuba relative au Statut de la Cour permanente de Justice internationale, Journal officiel, Actes de la douzième session de l'Assemblée, Séances plénières, page 139 (1931).

2) Page 1, note 3.

lorsque ces réserves ont été communiquées aux Etats signataires du Traité en question ou parties à ce Traité et lorsqu'elles ont été acceptées par eux.¹⁾

10. D'autres exemples de cette nécessité d'un consentement unanime ont été donnés par le juge Hudson²⁾, qui qualifie la clause incorporant expressément cette règle dans la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme (1937) d'invention de la section juridique du Secrétariat permanent de la Société des Nations. L'article 23, paragraphe 2 de cette Convention stipulait ce qui suit :

"Au cas où des objections seraient soulevées, le Secrétaire général de la Société des Nations en informera le gouvernement qui désire formuler une réserve et l'invitera à lui faire savoir s'il est disposé à ratifier la Convention ou à y adhérer sans la réserve ou s'il préfère s'abstenir de toute ratification ou adhésion."

Cette clause, constate-t-il, "établit que lorsqu'il existe des réserves autres que celles qui ont été acceptées au moment de la signature, l'alternative est soit absence d'objection de la part de tous les Etats consultés, soit abstention de dépôt de la ratification ou de l'adhésion. Cette disposition constitue un guide précieux non seulement pour les fonctionnaires administratifs internationaux, mais aussi pour les gouvernements eux-mêmes. On pourrait éviter de nombreuses difficultés si cette disposition ou une disposition analogue devenait de règle pour les conventions multilatérales."³⁾

1) Harvard Research in International Law, "Law of Treaties", 29 American Journal International Law, (supplément) page 910. Voir également page 904 pour un précédent de la Société des Nations. Cf. exemple de la Société des Nations donné dans Hackworth, Digest of International Law, Volume V, page 139.

2) "Reservations to Multipartite International Instruments", 32 A.J.I.L., (1938) page 334.

3) *Idem*, page 335.

IV. PRECEDENTS TIRES DE LA PRATIQUE DU SECRETAIRE GENERAL

11. Bien qu'en ce qui concerne le Secrétaire général, des Nations Unies il n'ait pas, jusqu'à présent à déterminer les conséquences juridiques du refus par un Etat d'accepter la réserve présentée par un autre Etat, il existe déjà dans la pratique du Secrétariat des précédents confirmant la principe énoncé.

12. C'est ainsi que le 30 juin 1948, le Secrétaire général a informé les Etats parties à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé qu'il n'était pas en mesure de déterminer si les Etats-Unis d'Amérique étaient devenus partie à cette Constitution en déposant un instrument renfermant une réserve, mais il constatait que l'Assemblée mondiale de la santé avait compétence pour interpréter la Constitution, aux termes de son article 75. L'Assemblée a ensuite reconnu à l'unanimité que cette ratification n'était pas incompatible avec la Constitution et ce n'est qu'alors que le Secrétaire général a annoncé que les Etats-Unis étaient devenus partie à la Constitution.

13. Avant l'entrée en vigueur de la Constitution de l'Organisation internationale des réfugiés, le Secrétaire général a distribué le texte des réserves présentées par plusieurs Etats au moment de l'acceptation de cette Constitution. Finalement, une fois déposé le dernier instrument d'adhésion nécessaire pour permettre l'entrée en vigueur, le Secrétaire général a avisé de ce dépôt les Etats intéressés, en les priant de présenter leurs observations avant une date spécifiée. Ce n'est qu'après l'expiration de cette date qu'il a déclaré que la Constitution était entrée en vigueur.

14. Le 16 février 1949, l'Union Sud-Africaine a exprimé le désir de signer le Protocole portant modification de certaines dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, avec une réserve excluant l'application de l'un de ses articles.¹⁾ Un procès-verbal de signature a donc été établi pour permettre au représentant de l'Union Sud-Africaine de signer le Protocole, "étant entendu que cette signature n'aurait aucun effet juridique avant que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies n'ait fait part de cette signature à chacune des Parties contractantes ainsi que de la réserve y apportée, et tant que chacune des Parties contractantes n'aurait pas donné au Secrétaire général notification de son acceptation". Une déclaration

1) Cette réserve a été retirée par la suite.

acceptant la réserve a été ensuite transmise au Secrétaire général l'informant "que la réserve formulée par l'Union Sud-Africaine avait été examinée au cours d'une séance tenue le 9 mai 1949, à laquelle étaient représentées toutes les Parties contractantes et qu'aucune Partie contractante n'avait fait d'objection à cette réserve."

15. De même, la notification par le Gouvernement de la Rhodésie du Sud de son acceptation du Protocole modifiant la première partie et l'article XXIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce était accompagnée d'une déclaration réservant la position de ce Gouvernement en ce qui concernait l'un des articles de l'Accord général. Toutes les Parties contractantes ont donc été avisées que :

"Par suite de cette déclaration, le Secrétaire général, agissant en qualité de dépositaire du Protocole, ne pouvait considérer que la notification dont il était question plus haut, constituât un instrument d'acceptation formelle, à moins que toutes les Parties contractantes n'acceptassent ces réserves. Le Secrétaire général en avait avisé le Gouvernement de Rhodésie du Sud".

16. Ultérieurement, lors de la troisième session, les Parties contractantes ont adopté à l'unanimité, au sujet de l'acceptation du Protocole par la Rhodésie du Sud, une déclaration disant que cette acceptation était valable et qu'elle portait effet et ordonnait l'envoi d'une copie de cette déclaration au Secrétaire général en réponse à sa communication citée plus haut. Le Secrétaire général a annoncé alors que la notification de la Rhodésie du Sud était "considérée comme constituant un instrument d'acceptation régulièrement déposé".

V. OPINIONS DE JURISTES INTERNATIONAUX ET DE GOUVERNEMENTS

17. La pratique du Secrétaire général a reçu l'appui général des juristes internationaux; on peut certainement reconnaître un point de vue analogue dans l'attitude de nombreux gouvernements agissant en qualité de dépositaires, encore que les objections expresses aux réserves n'aient pas été assez fréquentes pour que les gouvernements ou les conférences intergouvernementales aient pu élaborer des règles précises sur la façon de traiter les réserves.

18. Le projet de Convention sur le droit des Traités élaboré par la Research in International Law de Harvard (alinéa c) de l'article 14 et alinéa c) de l'article 15 combinés) dispose que :

"Lorsqu'un traité est ouvert à la signature sans limitation de délai, l'Etat, s'il signe (ou ratifie) avant l'entrée en vigueur du traité, ne peut formuler une réserve, en signant (ou en ratifiant) qu'avec le consentement de tous les Etats qui deviennent signataires avant l'entrée en vigueur du traité; s'il signe (ou ratifie) après l'entrée en vigueur du traité, il ne peut formuler une réserve en signant (ou en ratifiant) qu'avec le consentement de tous les Etats qui sont devenus signataires ou parties avant la date à laquelle il a lui-même signé (ou ratifié)."

19. La Commission du droit international, après étude d'un rapport préliminaire sur les traités ^{1/} _{2/} de son rapporteur spécial, le professeur Brierly, a donné son appui à ces principes dans un commentaire qui figure dans le rapport de sa deuxième session :

"La plupart des membres de la Commission ont accepté les principes généraux touchant cette question [réserves] et formulés dans le rapport, et notamment le point précisant qu'une réserve doit être acceptée à tout le moins par les parties pour pouvoir prendre effet. Mais la Commission a estimé que la mise en oeuvre concrète de ces principes, dans les situations très diverses qui peuvent se présenter lors de la conclusion de traités multilatéraux, appelait un examen plus approfondi." ^{3/}

1/ A/CN.4/23.

2/ Pour la discussion de la question, voir A/CN.4/SR.53.

3/ A/1316 (voir les documents officiels de la cinquième session de l'Assemblée générale, supplément n° 12, paragraphe 164).

20. Un manuel soviétique récent, faisant partie d'une étude collective publiée par l'Institut de droit de l'Académie des sciences de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, préconise également l'accord unanime :

"Les réserves formulées au moment de la signature d'un traité supposent que les parties au traité en ont connaissance avant la signature et les acceptent (ne fût-ce qu'en gardant le silence). En règle générale, les réserves doivent être acceptées et contresignées par toutes les parties au traité (par exemple, par un échange de notes, dans le protocole de signature, ou d'une autre manière)." ^{1/}

La même académie défend ailleurs également ce point de vue. ^{2/}

21. Un certain nombre de précédents créés par des gouvernements sont également intéressants à connaître. Lorsqu'en 1899 le Gouvernement du Royaume-Uni a manifesté l'intention de signer une des conventions de La Haye avec une réserve, le Gouvernement des Pays-Bas a refusé d'accepter la signature. En tant que Gouvernement dépositaire, il "ne pouvait accepter la réserve sans la communiquer aux autres signataires, mais était disposé à le faire et à recommander son acceptation. Ainsi fut fait et tous les autres signataires ont donné leur accord; en conséquence, la Convention a été signée avec cette réserve ..." ^{3/}

22. En 1905, l'Ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris a été chargé de déposer auprès du Gouvernement français la ratification par la Grande-Bretagne de la Convention sanitaire internationale, ladite ratification étant accompagnée d'une déclaration dans laquelle des réserves étaient formulées. Selon Sir William Malkin :

^{1/} Institut Prava Akademii Naouk SSSR. Mejdunaradnoe Pravo (Moscou, 1947), page 388.

^{2/} "Les réserves formulées au moment de la ratification ne peuvent être unilatérales : tous les Etats parties à un accord international doivent donner leur accord". Voir la thèse soutenue à l'Institut de droit de l'Académie des sciences de l'Union des Républiques socialistes soviétiques "La ratification des traités internationaux". Izvestiya Akademii Naouk SSSR, Otdelenie Ekonomiki i Prava, No 4, juillet-août (1948), page 285.

^{3/} Malkin, Reservations to Multilateral Conventions, 7 British Year Book of International Law, pages 141 et 156.

"Le Ministre français des affaires étrangères a déclaré ne pas pouvoir recevoir la ratification si elle était accompagnée de réserves, quelles qu'elles soient; il ne pouvait que communiquer les réserves à toutes les Puissances signataires, et, si celles-ci les acceptaient unanimement, en faire une mention spéciale dans le procès-verbal relatif au dépôt de toutes les ratifications, qui serait rédigé plus tard..." En conséquence, le consentement des autres signataires auxdites réserves est consigné dans le procès-verbal. Il est intéressant de noter que le Gouvernement français (en sa qualité de Gouvernement dépositaire) a tenu à ce que ces réserves soient communiquées aux Puissances signataires et à ce que celles-ci donnent leur consentement avant qu'une ratification contenant des réserves soit acceptée.^{1/}

23. Lorsque l'Allemagne a voulu signer la Convention du 4 mai 1910 relative à la répression de la traite des blanches avec une réserve dont la teneur était pratiquement identique à celle d'un amendement présenté par l'Allemagne au cours de la Conférence et rejeté par celle-ci, on a fait valoir qu'un Etat ne devait pas être autorisé à incorporer, par le détour d'une réserve, une clause formellement rejetée par un vote de la Conférence. L'Allemagne fut, en définitive, et pour cette raison, contrainte de renoncer à cette réserve.^{2/}

^{1/} Malkin, op. cit., pages 148 et 149. Pour un avis semblable, selon lequel le Gouvernement français devait d'abord s'informer si les autres gouvernements intéressés l'autorisaient à accepter une ratification des Etats-Unis, avec les réserves qu'elle contenait, de la Convention relative à la réglementation internationale de la navigation aérienne, voir Hackworth, Digest of International Law, volume V, pages 109 et 110.

^{2/} Voir Malkin, op. cit., page 151; Harvard Research in International Law, Law of Treaties, 29 A.J.I.L. (Supplément), page 375.

24. En 1930, lorsque les Etats-Unis ont transmis à Paris, en vue de son dépôt au Ministère français des affaires étrangères, leur instrument de ratification de la Convention portant révision de l'Acte général de Berlin et de l'Acte général et la Déclaration de Bruxelles, avec une réserve concernant l'arbitrage des différends, le "Gouvernement français a évidemment considéré qu'il ne pouvait autoriser le dépôt d'une ratification soumise à des réserves, à moins que les autres signataires de la Convention n'aient d'abord donné leur accord à ces réserves."^{1/} Ce n'est qu'en 1934 que le dépôt a été considéré comme effectué, en raison des retards apportés par les autres Puissances à donner leur accord aux réserves formulées par les Etats-Unis.

25. Une procédure très différente a cependant été adoptée à diverses occasions dans le passé par l'Union pan-américaine, qui est actuellement l'organe central et le Secrétariat général de l'Organisation des Etats américains. Selon cette procédure ^{2/}, le texte d'un projet de réserve est présenté, avant la ratification effective, à l'Union qui agit comme dépositaire, afin qu'elle puisse demander aux signataires de présenter leurs observations. Mais le Gouvernement qui présente les réserves est autorisé, après avoir pris connaissance des observations qui peuvent être ainsi présentées, à déposer son instrument d'une manière définitive s'il désire encore le faire, quelle que soit la nature des observations présentées par les autres signataires. C'est ainsi que dans ce système, un Etat peut devenir partie à une Convention malgré le refus d'un ou de plusieurs Etats de donner leur accord aux réserves projetées.

^{1/} Harvard Research in International Law, "Law of Treaties", 29 A.J.I.L., (Supplément), page 899.

^{2/} Voir dans Sanders, Reservations to Multilateral Treaties, Une étude de la procédure et de la théorie adoptées par l'Union pan-américaine, (35, A.J.I.L., page 488). Voir également Bustamante y Sirven "Droit International Public", pages 430-434. (1936). Le juriste brésilien Hildebrand Accioly, note que cette théorie ne représente pas la façon de penser de la majorité (Traité de droit international public, volume 2 [Paris 1942], page 451.

26. Le rejet d'une réserve a pour unique conséquence juridique que la convention n'entre pas en vigueur entre les parties directement intéressées, à savoir, entre la Puissance qui présente la réserve et celle qui ne l'accepte pas. Le Conseil de l'Union pan-américaine (dans sa composition ancienne) a défini cet effet juridique dans une résolution adoptée le 4 mai 1932 :

"Quant au statut juridique des traités ratifiés avec des réserves qui n'ont pas été acceptées, le Conseil de l'Union pan-américaine estime que:

"1. Le traité est en vigueur, dans la forme sous laquelle il a été signé, entre les pays qui le ratifient sans réserves, suivant les termes dans lesquels il a été rédigé et signé à l'origine.

"2. Il est en vigueur entre les Etats qui le ratifient sous réserves et les Etats signataires qui acceptent les réserves, sous sa forme modifiée par lesdites réserves.

"3. Il n'est pas en vigueur entre un Etat qui l'a ratifié sous réserves et un autre Etat qui l'a déjà ratifié et qui n'accepte pas lesdites réserves".^{1/}

27. Enfin, il est une autre variante importante de la théorie des procédures relatives aux dépôts qui mérite de retenir l'attention. Comme il a été dit plus haut, le Secrétaire général des Nations Unies a pris pour principe, comme l'avait fait la Société des Nations, de ne considérer que les seules objections soulevées par un Etat qui a ratifié une Convention ou y a adhéré comme ayant une valeur juridique capable d'exclure la participation d'un Etat qui formule des réserves. Certains auteurs autoriseraient au contraire un Etat simplement

^{1/} Cité dans Sanders, op. cit., page 490.

signataire d'une convention à exclure la participation d'un autre Etat offrant sa ratification sous des réserves que le signataire n'accepte pas.^{1/} D'autres semblent même enclins à autoriser des objections de la part non seulement des signataires mais encore de tous les Etats qui ont pris part aux négociations de la convention, tout au moins jusqu'à la date de son entrée en vigueur.

28. Ces deux variantes principales de la théorie des procédures relatives au dépôt, la première touchant la question de savoir si le consentement unanime est nécessaire pour autoriser l'adhésion sous réserves, la deuxième, celle de savoir quels Etats doivent dans ce cas donner leur consentement sont, de l'avis du Secrétaire général, assez importantes pour l'autoriser à saisir l'Assemblée générale des considérations qui ont présidé à l'élaboration des procédures adoptées par l'Organisation des Nations Unies.

^{1/} Voir projet de convention de Harvard relatif au droit des traités, déjà cité (paragraphe 18).

VI. REGLE DE L'ACCEPTATION UNANIME DES RESERVES

29. Il n'est pas question, on l'a indiqué dans l'introduction, qu'un Etat soit lié par un traité dont le texte a été modifié par des réserves sans qu'il ait eu la possibilité d'élever des objections. Le problème actuel concerne uniquement l'effet d'une objection contre une réserve.
30. La méthode de l'Union panaméricaine a l'avantage de permettre à un nombre maximum d'Etats de devenir parties à une convention même lorsque certains d'entre eux ne s'engagent à appliquer qu'une fraction du texte et ne prennent cet engagement qu'envers un nombre limité de parties. Elle offre en outre l'avantage de permettre que les instruments de ratification, lorsqu'ils ont été jugés recevables, soient déposés définitivement. La situation de la partie qui formule des réserves est donc plus claire.
31. Il semble qu'une telle procédure soit bien adaptée aux besoins d'une institution régionale et aux relations étroites qui existent entre des Etats qui font partie d'une région géographique déterminée. Elle peut d'autre part convenir parfaitement à la conclusion de ceux des accords multilatéraux dont le caractère essentiel est de faciliter l'échange d'engagements purement contractuels à l'intérieur d'un groupe d'Etats donné. De telles conventions, bien qu'elles soient multilatérales par leur forme, constituent en fait, dans leur application, un ensemble d'accords bilatéraux. Si l'exécution de l'accord par une partie est, à un moment donné, avantageuse pour une autre partie, il est parfaitement logique que la convention puisse entrer en vigueur entre les Etats A et B d'une part, B et C d'autre part, mais non entre A et C, si C rejette la réserve proposée par A et acceptée par B.
32. Il semble, par contre, qu'une telle conception réponde mal aux fins des conventions multilatérales élaborées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et ouvertes à l'adhésion de tous ses Membres. Par leur nature même, de telles conventions ont normalement un caractère universel : des Etats qui se trouvent dans des situations très diverses acceptent des engagements et, s'ils les acceptent, c'est sans doute en échange d'engagements analogues pris par toutes les autres parties. Ces conventions revêtent un

caractère législatif et non pas contractuel; elles sont multilatérales, non seulement par la forme et le mode d'adhésion, mais par leur but et leur effet juridique essentiel.^{1/} Pour prendre un exemple, il ne semble guère légitime de traiter une convention pour la prévention et la répression du crime de génocide comme un accord pouvant entrer en vigueur entre deux des contractants et non entre deux autres. La Convention sur le génocide semble être au contraire le type même de la convention législative ayant pour objet de poser des règles de droit applicables de manière identique dans les différents Etats qui les adoptent, instituant en fait "une loi ayant sur les accords ordinaires entre Etats une supériorité qui n'est pas simplement de degré mais de nature".^{2/}

33. Toutes les conventions dont le Secrétaire général est le dépositaire, n'ont pas nécessairement un caractère aussi général. Mais ces traités ayant force législative répondent si exactement aux fonctions de l'Organisation des Nations Unies, consistant à encourager le développement progressif du droit international, qu'ils justifient, en l'absence de dispositions contraires dans le texte, des règles générales sur l'entrée en vigueur de tous les traités dont le Secrétaire général est le dépositaire.^{3/}

1/ M. McNair insiste sur la nécessité de distinguer soigneusement, dans l'application des règles concernant la formation et l'exécution des traités, entre les traités qui sont essentiellement des accords contractuels et ceux qui ont un caractère législatif ou constitutionnel. Cf. The Functions and Differing Legal Character of Treaties, British Year Book of International Law, page 100.

2/ Ibid. page 113. Sur l'indivisibilité essentielle d'un traité multilatéral (la règle de l'intégrité du traité) cf. également Rousseau, Principes généraux du droit international public, tome I, (1944), pages 298-299.

3/ Le Président Basdevant a montré comment, dans le mode d'adoption des conventions par l'Assemblée de la Société des Nations, la procédure établie pour le traité-contrat bilatéral n'était plus adaptée au traité collectif. Cf. "Des transformations récentes subies par la technique de la conclusion des traités". Recueil des Cours, 1926, pages 598-600.

34. Puisqu'il faut choisir entre deux solutions : soit exiger que les réserves aient reçu l'approbation de tous les Etats intéressés, soit considérer la convention comme une base sur laquelle différents accords bilatéraux peuvent être ou ne pas être conclus, selon que les parties réussissent ou non à se mettre d'accord sur certaines réserves, il semble logique de choisir la première solution qui veut que le dépositaire s'attache principalement aux conventions qui établissent des principes généraux de droit international ou qui, quel que soit leur caractère technique, constituent une réglementation des relations internationales ayant un caractère général. Les Etats qui concluent un accord contractuel ne décident pas nécessairement que les engagements qu'ils prennent appellent une contre-partie. Il faut supposer qu'un Etat qui accepte de devenir partie à une convention de caractère législatif est désireux d'appliquer au moins l'essentiel de l'accord. Cependant, si un autre Etat considère que la réserve proposée est d'une telle importance que le texte original perdrait sa signification véritable, l'objection élevée contre la réserve ne constitue pas seulement un refus unilatéral de contracter mais une déclaration affirmant qu'une adhésion soumise à une réserve dirimante est contraire aux fins législatives de la convention. En effet, la raison qui justifie la nécessité du consentement unanime n'est évidemment pas de permettre à un Etat d'empêcher un autre Etat de participer à un accord multilatéral, uniquement parce qu'il désapprouve en théorie la réserve, mais seulement s'il estime, et c'est là un motif très valable, que la réserve altère si gravement le sens de la convention qu'elle en compromet l'objet essentiel.

35. La justification de la nécessité de l'unanimité est présentée de façon convaincante par la publication de l'Université Harvard : Research in International Law, dans les observations générales sur les chapitres relatifs aux réserves du Projet de convention relatif au droit des traités. Aux termes de cette publication, un Etat qui veut formuler une réserve,

"se propose en fait d'introduire dans le traité une disposition grâce à laquelle il échappera à certaines des conséquences qui, n'était cette réserve, découleraient pour lui du traité, alors que les autres Etats qui sont ou qui deviennent parties au traité continuent de supporter intégralement ces conséquences dans leurs relations inter se, voire dans leurs

relations avec l'Etat qui formule la réserve. Il semble évident qu'un Etat ne devrait être autorisé à formuler des réserves qu'avec le consentement de tous les autres Etats qui sont parties ... étant donné, comme on l'a dit, que les Etats ne sont en général disposés à assumer des obligations en vertu d'un accord multilatéral "qu'à la condition que les autres Puissances participantes soient disposées à agir de même et que de cette façon l'accord serve l'intérêt général." Un traité multilatéral est "un accord dans lequel chacune (des parties) trouve, dans les engagements des autres, une compensation aux obligations contractées par elle-même." (Société des Nations, document A.10.1930.V., page 2). Par conséquent, si un Etat était autorisé à introduire une réserve dans un traité multilatéral malgré les objections d'un autre Etat déjà partie au traité ... ce dernier Etat pourrait estimer que les considérations qui l'ont poussé à y devenir partie sont modifiées par la réserve à tel point qu'il dénoncerait le traité et s'en retirerait."

De toute façon, poursuit la publication de Harvard,

"Puisqu'il faut choisir, la raison et la nécessité de sauvegarder l'utilité et l'efficacité des traités multilatéraux, comme instruments de coopération internationale, montrent qu'il faut donner la préférence aux Etats qui jugent le traité satisfaisant dans sa forme originale, et que les inconvénients qui peuvent découler de la non-participation à un traité doivent retomber sur l'Etat qui cherche à en restreindre l'efficacité par des réserves." ^{1/}

36. A cet égard on peut indiquer en passant que la nécessité de l'approbation unanime d'une réserve est encore plus impérative si la convention en question est, en fait, la charte ou la constitution d'une organisation internationale fondée sous les auspices des Nations Unies. Il ne serait manifestement ni équitable ni pratique de permettre à des Etats membres d'un organisme de modifier les conditions d'admission (par exemple, en ce qui concerne les conditions financières, comme il arriverait souvent) malgré les objections

élevées par un ou plusieurs membres qui supportent eux-mêmes des conditions plus onéreuses. Il ne semble même pas concevable qu'un Etat puisse siéger et voter comme membre d'un conseil international et être lié à certains autres Etats membres de ce conseil (parce qu'ils auraient accepté ses réserves) sans être lié par la même constitution à certains autres Etats membres qui n'auraient pas accepté ses réserves).

37. Enfin, l'uniformité des relations juridiques résultant de la règle de l'unanimité présente un avantage pratique. Il serait matériellement très difficile de déterminer et de suivre les relations bilatérales multiples qui pourraient exister en vertu d'un grand nombre de conventions et s'étendre peut-être à la plus grande partie des Etats du monde. Chaque fois que des réserves soulèveraient des objections, il faudrait établir entre lesquelles des parties la convention est en vigueur. ^{1/} Une telle solution imposerait des charges administratives très lourdes au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui semble appelé à devenir le dépositaire d'un grand nombre de conventions ayant force législative; ces charges ne seraient d'ailleurs guère moindres pour les gouvernements et, en cas de conflit, pour les tribunaux.

^{1/} La procédure adoptée par l'Union panaméricaine présente également une difficulté en ce qui concerne la date d'entrée en vigueur de chacun des nombreux engagements bilatéraux. Pour deux Etats donnés c'est, semble-t-il, la date de l'acceptation par l'un des Etats de la réserve proposée par l'autre. Cf. Sanders, *op.cit.* page 490 et l'article 6 de la convention concernant les traités adoptés par la Conférence de La Havane (1928).

VII. OBJECTIONS SOULEVEES PAR DES GOUVERNEMENTS PARTIES

A LA CONVENTION OU PAR TOUS LES SIGNATAIRES

38. Si l'on exige que toute réserve dont dépend une adhésion ait reçu l'approbation unanime de tous les Etats intéressés, il est de la plus haute importance de déterminer à quels Etats doit être conféré ce pouvoir décisif d'exclure la participation de l'Etat qui formule des réserves. La réponse doit dépendre d'une appréciation objective du degré d'intérêt relatif de l'Etat intéressé.

39. La Research in International Law de Harvard, voulant traiter plus favorablement l'Etat qui accepte le texte généralement admis d'une convention que l'Etat qui préfère introduire une disposition spéciale de son choix, étend le droit d'élever des objections à tous les Etats qui semblent devoir devenir parties à l'accord, et estime qu'il est logique de considérer comme tels les Etats qui manifestent leur intérêt et leur intention à cet égard en procédant à la signature de la convention. La Research in International Law offre l'explication suivante :

" Il est permis de supposer que, d'une façon générale, la plupart des Etats qui ont le droit de signer un traité, et à plus forte raison ceux pour lesquels le traité présente le plus grand intérêt, le signeront promptement, et avant la date à laquelle il entrera en vigueur. Ces Etats doivent indiscutablement avoir leur mot à dire pour déterminer si des réserves doivent ou non être introduites dans le traité. Et puisque d'autre part, dans le cas d'un traité ouvert à la signature sans limitation de délai, il peut être inévitable de priver certains signataires de la possibilité d'intervenir dans cette décision, il semble que dans le cas envisagé il serait légitime d'en priver ceux qui, pour une raison ou pour une autre, retardent le moment de signer le traité non seulement après la date à laquelle l'Etat qui formule la réserve est disposé à signer mais même au delà de la date à laquelle le traité est effectivement entré en vigueur."¹⁾

1) Harvard Research in International Law, "Law of Treaties", 29 A.J.I.L. (supplément) pages 886-887.

40. Cette procédure offre naturellement l'avantage appréciable de ne pas exclure les droits d'un Etat qui a un intérêt tangible à protéger dans l'application future de la convention. Dans le cas où deux ratifications seulement sont requises pour qu'un traité entre en vigueur, cette procédure empêche que deux Etats ayant des réserves à formuler (ou tout au moins deux Gouvernements animés des mêmes intentions) puissent introduire leurs réserves dans le traité avant que ceux dont la procédure constitutionnelle est plus lente aient pu se mettre en mesure d'élever des objections.

41. D'autre part, étant donné les méthodes actuelles de formation des traités, il n'est peut-être plus tellement logique d'insister sur la protection des signataires, pour des raisons exposées ci-après. En outre, la protection ainsi accordée aux signataires a pour contrepartie le grave inconvénient de conférer à un Etat qui peut-être ne ratifiera pas la convention avant plusieurs années ou même, par suite de circonstances nouvelles, ne la ratifiera jamais, le pouvoir d'empêcher de participer à la convention un Etat qui, sous réserve de certaines conditions, est disposé à assumer immédiatement les responsabilités qui découlent de cette convention.

42. On peut envisager une catégorie plus large d'Etats dont il semblerait légitime de protéger l'intérêt : elle comporterait non seulement les signataires mais tous ceux qui ont pris part à la négociation et à l'élaboration du texte. Cette méthode semble la moins bien adaptée à la procédure des Nations Unies. Elle est le produit logique de conférence diplomatique : le seul fait qu'un Etat y envoie des représentants pour participer à l'élaboration d'un texte indique déjà que l'Etat en question s'intéresse assez directement à l'application du traité. Et, du reste, pour des traités de ce genre, la conférence se termine habituellement par la cérémonie de la signature et souvent par un protocole de signature et le droit de signer est fréquemment limité à une date ou à une période déterminées. Les signataires ayant dans une large mesure des intérêts communs, peuvent se réunir de nouveau pour le dépôt des ratifications et rédiger alors un procès-verbal de dépôt. Le procédé consistant à laisser un traité ouvert sans condition à la signature de Puissances qui

n'ont pas pris part à sa rédaction semble être d'origine relativement récente.¹⁾

43. Au contraire, la majorité des conventions à l'égard desquelles le Secrétaire général agit comme dépositaire sont élaborées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, d'une institution spécialisée ou d'un organisme connexe. Les conventions d'une portée et d'une importance particulières, avant d'être ouvertes à la signature, sont adoptées par l'Assemblée générale et il arrive que leur texte soit préparé par une commission ou un comité ad hoc dont les membres sont élus parmi les Etats Membres des Nations Unies. Le degré d'intérêt que la future convention présente pour un Etat et la probabilité de son adhésion à celle-ci ne découlent pas nécessairement du fait qu'il est membre de l'Assemblée générale ni qu'il fait partie du comité de rédaction dont la composition est nécessairement restreinte. De toute manière, il ne serait guère satisfaisant de permettre, comme le ferait l'application de cette règle aux Nations Unies, à un Etat Membre ayant voté à l'Assemblée générale au moment de l'adoption, d'exclure un Etat ayant formulé une réserve si ledit Etat Membre veut le faire en raison d'une opposition de principe au contenu de la réserve. En outre, les signatures suivent fréquemment l'adoption par l'Assemblée générale et il arrive souvent qu'elles soient apposées comme une simple suite à cette adoption. Il est non seulement généralement admis qu'il n'est pas obligatoire de ratifier une signature et de devenir ainsi partie à une convention, mais l'expérience des Nations Unies démontre déjà que certains Etats signataires décident finalement de ne pas ratifier.²⁾

44. En conséquence, la politique du Secrétaire général, qui était également celle du Secrétariat permanent de la Société des Nations, a été de s'informer de l'attitude à l'égard des réserves, de tous les Etats qui ont ratifié une

1) Au sujet de l'extension progressive du droit de signature, voir le rapport du Comité pour la codification progressive du Droit international (Société des Nations document C.357.M.130.1927.V., page 2) cité par Harvard Research in International Law, "Law of Treaties" 29, A.J.I.L. (Supplément pages 879 - 880).

2) Au sujet de l'affaiblissement de la force des signatures et de la probabilité de leur ratification à l'époque de la Société des Nations. Voir Basdevant "La conclusion et la ratification des traités" Recueil des cours (1926), pages 589-590, 596 Cf. Scelle, Précis de Droit des Gens (1934) page 511.

convention ou qui y ont adhéré, que cette convention soit ou non entrée en vigueur. Toutefois, le texte d'une réserve est communiqué à tous les Etats intéressés. Ainsi, c'est pratiquement aux seuls Etats, qui ont (ou auront avant l'entrée en vigueur de la convention) manifesté leur intérêt direct à l'égard de la convention en y devenant eux-mêmes parties, qu'est réservé le pouvoir décisif de refuser la participation de l'Etat formulant des réserves. Toutefois, aucun signataire n'est en aucune façon privé du droit de faire valoir ses objections. Toute objection présentée par un signataire serait naturellement communiquée aux autres Etats de manière que ses arguments soient pris en considération, non seulement par l'Etat auteur de la réserve, - qui pourrait alors en décider le retrait-, mais encore par les parties qui, convaincues par ces raisons, pourraient alors présenter une objection en leur propre nom.

45. Ce système semblerait constituer un compromis équitable entre les divers intérêts des parties, des signataires et des Etats formulant des réserves, suivant une méthode qui se rattache pratiquement à la procédure adoptée par les Nations Unies pour la promulgation des instruments de droit international. La règle, telle qu'elle est décrite ici, concerne bien entendu les conventions dont le Secrétaire général est dépositaire et ne détermine pas obligatoirement la procédure des conférences diplomatiques qui se réunissent hors du cadre des Nations Unies.

VIII. CONCLUSION

46. La règle à laquelle s'est conformé le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire peut donc s'énoncer dans les termes suivants :

Un Etat ne peut formuler une réserve en signant ou en ratifiant une convention ou en y adhérant avant son entrée en vigueur, qu'avec le consentement de tous les Etats qui, jusqu'à la date d'entrée en vigueur, ont ratifié ladite convention ou y ont adhéré; il ne peut formuler de réserve après la date d'entrée en vigueur qu'avec le consentement de tous les Etats qui ont déjà ratifié ladite convention ou y ont déjà adhéré.

47. Pour résumer l'étude qui précède, cette règle est fondée sur les considérations suivantes :

a) Elle est conforme à la pratique généralement suivie qui consiste à exiger l'assentiment de tous les Etats les plus directement intéressés à une proposition tendant à modifier, par voie de réserve individuelle, les termes du texte convenu d'une convention. En outre, il est plus conforme à la nature et aux buts des conventions adoptées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, qui ont généralement force législative,¹⁾ de les considérer comme établissant des principes de droit international reconnus par toutes les parties, plutôt que des séries d'engagements purement bilatéraux.

b) Etant donné qu'un très grand nombre d'Etats s'intéressent normalement, à un moment ou à un autre, aux conventions dont le Secrétaire général est dépositaire, il y a avantage, pour l'efficacité de ces conventions, à restreindre le plus possible le nombre d'Etats qui sont tenus d'accorder leur assentiment unanime à une réserve. Ce but peut être plus facilement atteint en limitant le pouvoir de rejeter une réserve, aux Etats les plus directement intéressés, savoir ceux qui sont réellement parties aux conventions en question.

c) Il est inévitable qu'une règle quelconque suivie par le Secrétaire général, en l'absence de dispositions expresses prévues par une convention, ne sera pas adaptée à la situation de chaque convention ni à toutes les relations envisagées entre des parties données. Cette difficulté peut être surmontée grâce à l'insertion dans le texte d'une convention, des articles finals les mieux adaptés à une situation particulière. Si par exemple, on tient à prévenir certaines objections afin de rendre la convention acceptable

1) M. le professeur Scelle a émis l'avis que la pratique suivie par la Société des Nations avait pour effet de protéger la compétence de l'organe législatif international. Précis des droits des gens, Volume II, 1934, page 180.

au plus grand nombre possible d'Etats, il est toujours possible de prévoir un article approuvant expressément des réserves déterminées.¹⁾ Si l'on veut, dans certains cas spéciaux, permettre aux signataires, et non seulement aux parties, de rejeter des réserves proposées, la formule précitée de la Société des Nations, qui est employée dans la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, pourrait être utilisée.²⁾

48. En dernier lieu, s'il paraissait souhaitable de permettre au plus grand nombre d'Etats possible d'assumer des obligations réciproques au moyen d'une convention multilatérale et de permettre ainsi aux Etats qui formulent des réserves de devenir parties à ladite convention même si certains Etats déjà parties à ladite convention formulent des objections à ces réserves, la règle de l'unanimité pourrait être expressément abandonnée.³⁾

49. Toutes ces considérations viennent à l'appui, semble-t-il, de la pratique suivie par le Secrétaire général en ce qui concerne les conventions à l'égard desquelles il agit comme dépositaire.

1) L'Article 39, paragraphe 1 de l'Acte général révisé pour le règlement pacifique des différends internationaux s'énonce comme suit : "Indépendamment de la faculté mentionnée à l'article précédent, une partie pourra, en adhérant au présent Acte général, subordonner son acceptation aux réserves limitativement énumérées dans le paragraphe suivant. Ces réserves devront être indiquées au moment de l'adhésion."

2) En plus de la disposition générale qui veut que le consentement de toutes les parties soit obtenu par une demande à cet effet, l'article 23 de cette convention stipule que :

"1. ...Si la réserve est formulée au cours des trois ans qui suivront l'entrée en vigueur de la convention, la même communication sera adressée aux Membres de la Société et Etats non Membres dont la signature n'a pas encore été suivie de ratification. Si dans un délai de six mois à partir de la date de la communication du Secrétaire général aucune objection n'a été soulevée contre la réserve, celle-ci sera considérée comme acceptée par les Hautes Parties contractantes.

"2. Au cas où des objections seraient soulevées, le Secrétaire général de la Société des Nations en informera le gouvernement qui désire formuler une réserve et l'invitera à lui faire savoir s'il est disposé à ratifier la Convention ou à y adhérer sans la réserve ou s'il préfère s'abstenir de toute ratification ou adhésion."

3) L'article 19 de la Convention concernant la déclaration de décès de personnes disparues, ouverte à l'adhésion, à Lake Success le 6 avril 1950, est conçu comme suit :

"Tout Etat pourra subordonner son adhésion à la présente Convention à des réserves, ces dernières ne pouvant être formulées qu'au moment de l'adhésion.

"Si un Etat contractant n'accepte pas les réserves auxquelles un autre Etat aurait ainsi subordonné son adhésion, il pourra, à condition de le faire dans les 90 jours qui suivront la date à laquelle le Secrétaire général lui aura communiqué ces réserves, notifier au Secrétaire général qu'il tient cette adhésion pour non intervenue. Dans ce cas, la Convention sera considérée comme n'étant pas en vigueur entre ces deux Etats."

ANNEXE I

SIGNATURES, RATIFICATIONS, ADHESIONS ET RESERVES RELATIVES
A LA CONVENTION POUR LA PREVENTION ET LA REPRESSION DU CRIME DE GENOCIDE

1. A titre d'exemple de la pratique suivie par le Secrétaire général, telle qu'elle est décrite dans le présent rapport, sont indiquées ci-après au complet pour l'information de l'Assemblée générale, les réserves proposées concernant certains articles de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, les mesures que le Secrétaire général a prises en tant que dépositaire de l'instrument et les objections que certains Etats ont formulées contre les réserves proposées.

I. Signatures, ratifications et adhésions

2. La Convention a été signée par les 43 Etats suivants :

Australie	Islande
Belgique	Israël
Birmanie	Liban
Bolivie	Libéria
Bésil	Mexique
Canada	Norvège
Chili	Nouvelle-Zélande
Chine	Pakistan
Colombie	Panama
Cuba	Paraguay
Denemark	Pérou
Egypte	Philippines
Equateur	République Dominicaine
Etats-Unis d'Amérique	République socialiste soviétique de Biélorussie
Ethiopie	République socialiste soviétique d'Ukraine
France	Salvador
Grèce	Suède
Guatemala	Tchécoslovaquie
Haïti	Union des Républiques socialistes soviétiques
Honduras	Uruguay
Inde	Yugoslavie
Iran	

Les Etats ci-après ont ratifié la Convention :

Australie	Libéria
Equateur	Norvège
Ethiopie	Panama
Guatemala	Philippines (sous certaines réserves)
Islande	Yougoslavie
Israël	

et les Etats suivants y ont adhéré :

Arabie saoudite	Monaco
Bulgarie (sous certaines réserves)	Turquie
Jordanie	Viet-Nam

II. Réserves faites par l'Union des Républiques socialistes soviétiques, la République socialiste soviétique de Biélorussie, la République socialiste soviétique d'Ukraine et la Tchécoslovaquie

3. L'Union des Républiques socialistes soviétiques, la République socialiste soviétique de Biélorussie, la République socialiste soviétique d'Ukraine et la Tchécoslovaquie ont signé la Convention "sous les réserves relatives aux articles IX et XII formulées dans le procès-verbal spécial établi lors de la signature de la présente Convention".

4. A titre d'exemple¹⁾, on trouvera reproduit ci-dessous le texte du procès-verbal spécial établi lors de la signature de la Convention par la délégation de l'URSS :

"Son Excellence Monsieur A.S. Penicoukhine, Ambassadeur de l'Union des Républiques socialistes soviétiques aux Etats-Unis d'Amérique, avant de signer la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, a fait, le vendredi, 16 décembre 1949, dans le bureau du Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique, au siège provisoire de l'Organisation des Nations Unies, la déclaration suivante :

"Au moment de signer la présente Convention, la délégation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques tient expressément à déclarer ce qui suit :

En ce qui concerne l'article IX : L'Union soviétique ne s'estime pas tenue par les dispositions de l'article IX qui stipule que les différends entre les Parties contractantes relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la présente Convention seront soumis à l'examen de la Cour internationale de Justice à la requête d'une partie aux différends, et déclare qu'en ce qui concerne la compétence de la Cour en matière de différends relatifs à l'interprétation, l'application et l'exécution de la Convention, l'Union soviétique

1) Les procès-verbaux de la République socialiste soviétique de Biélorussie, de la République socialiste soviétique d'Ukraine et de la Tchécoslovaquie sont rédigés dans les mêmes termes et contiennent les mêmes réserves.

continuera à soutenir, comme elle l'a fait jusqu'à ce jour, que, dans chaque Etat particulier, l'accord de toutes les parties aux différends est nécessaire pour que la Cour internationale de Justice puisse être saisie de ce différend aux fins de décision.

En ce qui concerne l'article XII : L'Union des Républiques socialistes soviétiques déclare qu'elle n'accepte pas les termes de l'article XII de la Convention et estime que toutes les clauses de la dite convention devraient s'appliquer aux Territoires non autonomes y compris les Territoires sous tutelle."

En foi de quoi nous avons dressé le présent procès-verbal.

Fait à Lake Success (New-York) le 16 décembre 1949.

(signé) I. KHERNO

Secrétaire général adjoint
Département juridique

(Traduction effectuée par le Secrétariat)

Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire
de l'Union des Républiques socialistes soviétiques
aux Etats-Unis d'Amérique

(signé) A. PANIOUCHKINE

16-12-49"

5. Le Secrétaire général a notifié les réserves ci-dessus à chacun des Etats Membres des Nations Unies et à chacun des Etats non Membres qui avaient été invités à signer la Convention, en y joignant une copie certifiée conforme de chaque procès-verbal. En outre, le Secrétaire général a fait savoir aux cinq Etats Membres qui avaient ratifié la Convention à cette époque, savoir l'Australie, l'Equateur, l'Ethiopie, l'Islande et la Norvège, qu'il aurait aimé connaître aussi rapidement que possible leur attitude à l'égard des réserves. Il les a également informés qu'il considérerait que tous les Etats qui avaient adhéré à la Convention ou l'auraient ratifiée avaient accepté ces réserves, à moins qu'ils ne lui aient fait connaître leurs objections avant le dépôt du dernier des vingt instruments de ratification ou d'adhésion requis pour que la Convention puisse entrer en vigueur.

III. Attitude de l'Equateur

6. Répondant à cette notification, le Ministre des relations extérieures de l'Equateur a adressé au Secrétaire général une lettre datée du 10 février 1950 pour lui faire connaître que :

"Le Gouvernement de l'Equateur, conformément au principe qu'il a déjà professé en matière de réserves, déclare qu'il n'a pas d'objections à élever contre le fait que ces réserves se sont fait jour, mais qu'il n'adhère pas aux idées qu'elles expriment."

7. Accusant réception de cette communication, le Secrétaire général a répondu le 21 mars au Ministre des relations extérieures de l'Equateur :

"Vous déclarez dans votre lettre que le Gouvernement de l'Equateur n'a pas d'objections à élever contre le fait que les Etats en question aient fait des réserves, comme en font foi les procès-verbaux dont copie était jointe à mes lettres précédentes; mais vous déclarez que le Gouvernement de l'Equateur n'adhère pas aux idées qu'expriment ces réserves.

"Cette déclaration ne semblant pas indiquer clairement quelle est l'intention de votre gouvernement, je vous serais très obligé de bien vouloir me faire connaître si je puis considérer que votre gouvernement accepte les réserves mentionnées plus haut."

8. Le Ministre des relations extérieures a répondu à cette lettre le 31 mars 1950 dans les termes suivants :

"Le gouvernement de l'Equateur n'adhère pas à ces réserves et par conséquent, ces réserves ne sauraient être valables en ce qui concerne l'Equateur, qui a accepté sans aucune modification le texte intégral de la Convention en question."

9. Le 5 mai 1950, le Secrétaire général a informé tous les gouvernements intéressés de l'attitude de l'Equateur.

IV. Attitude du Guatemala

10. Le Sous-Secrétaire aux relations extérieures du Guatemala a répondu à la notification mentionnée au paragraphe 5 ci-dessus, dans les termes suivants :

"Je dois vous faire connaître que le Gouvernement du Guatemala n'est pas d'accord avec les réserves faites par les Gouvernements de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, de la République socialiste soviétique d'Ukraine et de la Tchécoslovaquie à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et qu'il ne faut par conséquent pas conclure du fait que mon Gouvernement n'a pas mentionné ces réserves en déposant son instrument de ratification, qu'il les accepte, puisqu'elles n'ont rien à voir avec la pleine acceptation de la Convention par la République du Guatemala."

11. Il est apparu que le Gouvernement du Guatemala n'avait pas reçu la notification du Secrétaire général en temps utile pour qu'elle ait pu influencer sur sa ratification. Le Secrétaire général a donc demandé au Guatemala de lui faire savoir "si le Gouvernement du Guatemala, en déclarant qu'il n'est pas d'accord avec ces réserves et qu'il ne faut pas conclure, du fait qu'il ne les a pas mentionnées en déposant son instrument de ratification, qu'il les accepte, entend, après avoir dûment pris note de ces réserves, s'y opposer expressément." Le Secrétaire général a tenu à aviser le Gouvernement du Guatemala que toute objection auxdites réserves aura cette conséquence juridique que le Secrétaire général "ne sera pas en mesure" d'accepter le dépôt des instruments de ratification par les Gouvernements de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, de la République socialiste soviétique d'Ukraine et de la Tchécoslovaquie avec les réserves sus-mentionnées."

12. En conséquence, le Gouvernement du Guatemala a précisé dans les termes suivants les arguments juridiques sur lesquels il se fonde pour s'opposer aux réserves sus-mentionnées :

"En réponse, je tiens à confirmer à Votre Excellence ma communication No 7865, du 16 juin 1950, où notre chancellerie déclarait que le Gouvernement du Guatemala n'était pas d'accord avec ces réserves, et qu'elles n'avaient rien à voir avec la ratification et la pleine acceptation du texte de la Convention par mon Gouvernement. Je tiens à ajouter, en réponse à la question précise qui m'est posée, que le Gouvernement du Guatemala a toujours soutenu cette thèse que les réserves faites lors de la signature ou de la ratification de conventions internationales sont

des actes inhérents à la souveraineté des Etats et que d'autres Etats ne sauraient ni les discuter, ni les accepter, ni les rejeter. Dans les conventions collectives, les réserves faites par un Etat n'affectent que l'application de la clause correspondante dans les relations des autres Etats avec celui qui fait la réserve."

13. Le Secrétaire général a également communiqué ces notes à tous les gouvernements intéressés.

V. Attitude du Royaume-Uni

Répondant à la communication du Secrétaire général lui notifiant les réserves faites par l'URSS, la RSS de Biélorussie, la RSS d'Ukraine et la Tchécoslovaquie, le Gouvernement du Royaume-Uni a déclaré :

"Le Gouvernement de Sa Majesté regrette de ne pouvoir accepter les réserves susmentionnées; à son avis, ces réserves auraient pour effet de modifier sur des points importants la Convention telle qu'elle a été élaborée et telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée générale, à sa Troisième session. En conséquence, le Gouvernement de Sa Majesté ne peut considérer comme valable une ratification de la Convention avec ces réserves."

15. Les vues du Gouvernement du Royaume-Uni en ce qui concerne les considérations d'ordre juridique qui régissent cette question ont été communiquées dans un mémorandum reproduit à l'Annexe II du présent document.

VI. Réserves faites ultérieurement par les Philippines et la Bulgarie

16. Depuis l'échange des communications mentionnées ci-dessus, les Gouvernements des Philippines et de la République populaire de Bulgarie ont présenté des instruments de ratification accompagnés de réserves.

17. Le 7 juillet 1950, les Philippines ont présenté un instrument de ratification comportant les réserves suivantes :

"1. En ce qui concerne l'article IV de la Convention, le Gouvernement des Philippines ne peut sanctionner un régime selon lequel son Chef d'Etat, qui n'est pas un gouvernant, se trouverait soumis à un traitement moins favorable que celui qui est accordé à d'autres chefs d'Etat, qu'ils soient ou non des gouvernants constitutionnellement responsables. En conséquence, le Gouvernement des Philippines ne considère pas que ledit article abolisse les immunités en matière de poursuites judiciaires que la Constitution des Philippines reconnaît actuellement au bénéfice de certains fonctionnaires.

"2. En ce qui concerne l'article VII de la Convention, le Gouvernement des Philippines ne s'engage pas à donner effet audit article avant que le Congrès des Philippines ait adopté la législation qui s'impose pour définir et punir le crime de génocide, cette législation ne pouvant avoir d'effet rétroactif aux termes de la Constitution des Philippines.

"3. En ce qui concerne les articles VI et IX de la Convention, le Gouvernement des Philippines maintient qu'aucune disposition desdits articles ne sera interprétée comme enlevant aux tribunaux des Philippines la compétence à l'égard de tous les actes de génocide commis à l'intérieur du territoire des Philippines, à la seule exception des cas dans lesquels le Gouvernement des Philippines donnera son accord pour que la décision rendue par les tribunaux des Philippines soit soumise à l'examen de l'une des juridictions internationales mentionnées dans lesdits articles. En ce qui concerne plus précisément l'article IX de la Convention, le Gouvernement des Philippines ne considère pas que ledit article donne à la notion de responsabilité étatique une étendue plus grande que celle qui lui est attribuée par les principes du droit international généralement reconnus."

18. Le 21 juillet 1950, la République populaire de Bulgarie a présenté un instrument d'adhésion contenant des réserves formulées dans les mêmes termes que celles qui ont été proposées par l'UESS, la RSS de Biélorussie, la RSS d'Ukraine et la Tchécoslovaquie.

19. Ces réserves ont également été notifiées à chacun des Etats Membres des Nations Unies et à chacun des Etats non Membres qui avaient été invités à signer la Convention. En outre, comme dans le cas précédent, le Secrétaire général a demandé aux Etats qui ont ratifié la Convention ou qui y ont adhéré de lui faire connaître leur attitude à l'égard desdites réserves.

ANNEXE II

LES RESERVES AUX CONVENTIONS MULTILATERALES

Memorandum présenté par le Royaume-Uni

I. De la nécessité de faire accepter les réserves

1. Un Etat qui, tout en souhaitant devenir partie à une convention, estime qu'il ne saurait le faire que s'il obtient qu'une ou plusieurs dispositions particulières de la convention ne lui soient pas applicables peut chercher à y parvenir par l'un des moyens suivants :

- i) En obtenant l'insertion dans la convention d'une clause expresse stipulant que la disposition en question ne lui est pas applicable (voir par exemple l'article 287 du Traité de Versailles); ou l'insertion d'une clause autorisant expressément à formuler des réserves à l'un ou plusieurs des articles de la convention;
- ii) En subordonnant la signature d'une convention par ses représentants à une réserve dûment consignée dans un procès-verbal ou dans un protocole de signature;
- iii) En accompagnant la ratification d'une réserve dûment consignée dans l'instrument de ratification;
- iv) Dans le cas d'une convention ouverte à l'adhésion d'autres Etats, en subordonnant la signature à une réserve et dûment consignée dans un instrument officiel. 1)

2. Il est généralement, sinon universellement, admis qu'étant donné qu'un Etat désireux de formuler une réserve, cherche en réalité à insérer dans la convention certains termes qui en limiteront la portée, il est indispensable dans les trois derniers cas mentionnés au paragraphe précédent, que toutes les autres parties à la convention donnent à cette réserve leur assentiment, faute de quoi la signature, la ratification ou l'adhésion dont la réserve vise à limiter les effets est nulle. En d'autres termes, le fait qu'un seul Etat signataire ou une seule partie à la convention n'accepte pas la réserve empêche l'Etat qui la formule d'être en aucune façon partie à la Convention.²⁾
Selon cette manière de voir :

1) McNair, Law of Treaties, pages 105-106.

2) McNair, op.cit., p. 106; 29, American Journal of International Law, (Supplément) p. 871; O. Schachter, British Year Book of International Law (1951) (1948), p. 124; 33, A.J.I.L., p. 488

"Un Etat qui souhaite formuler une réserve à un traité ne peut le faire que si tous les autres Etats qui sont parties au traité ou qui, du fait qu'ils l'ont signé, le deviendront probablement, y consentent; A défaut de ce consentement, l'Etat qui désire formuler la réserve doit ou bien y renoncer et accepter le traité sans la réserve ou demeurer complètement étranger au traité." 1)

Dans un article paru dans le British Year Book of International Law 2), Sir William Malkin a étudié un certain nombre de précédents. Il conclut son étude dans les termes suivants :

" On constatera que parmi tous les cas de réserves véritables formulées à l'une quelconque des dispositions d'une convention que nous avons étudiées, il n'en est pour ainsi dire pas un seul pour lequel on ne puisse montrer que les autres parties contractantes ont donné leur consentement, expressément ou implicitement. Parmi les cas que nous avons étudiés, il n'est pas un seul qui puisse être invoqué comme précédent à l'appui de la théorie selon laquelle un Etat est en droit de formuler toute réserve qu'il lui plaît à une convention, sans le consentement des autres parties contractantes. "3)

1) cf. Commentaire de la Harvard Research in International Law sur l'article 14 du projet de convention sur le droit des traités (29, A.J.I.L. (supplément), page 370. Le professeur Fauchille (Droit public international, volumes 1.3., paragraphe 823, pages 312 et 313) exprime le même point de vue en des termes un peu différents :

"Comment admettre, au surplus, qu'une même convention n'entraîne pas les mêmes obligations sans distinction vis à vis de ceux qui participent? Entre un contractant qui signe la convention en bloc, purement et simplement, et un autre qui la signe partiellement, avec des réserves, la situation n'est vraiment pas égale... Pour nous, des réserves à la signature ne sont acceptables que si toutes les puissances contractantes consentent à y donner, expressément ou tacitement, leur adhésion : il y aura alors finalement un traité nouveau entièrement distinct de celui qu'on avait primitivement négocié. Si les signataires purs et simples ne consentent pas, ils seront en droit d'obliger leurs contractants qui ont fait des réserves à y renoncer ou à souffrir que la convention ne s'applique pas dans les rapports des puissances intéressées."

2) Reservations to Multilateral Conventions . British Year Book of International Law, 7, page 141.

3) Malkin, op. cit., page 159.

3. Une autre doctrine toutefois qui n'a pas rencontré un grand succès, a été formulée dans une résolution adoptée le 4 mai 1932 par le Conseil d'administration de l'Union panaméricaine. Elle considère que le fait de ne pas admettre une réserve ne produit d'effet qu'à l'égard de la partie qui refuse d'accepter ladite réserve et l'Etat qui a formulé cette réserve peut participer à la convention à l'égard des parties contractantes qui l'acceptent expressément ou implicitement.¹⁾ Cette opinion a trouvé son expression formelle dans le projet de clause ci-après que le Venezuela a proposé d'insérer dans la Convention sur les traités établie par la Conférence de La Havane, l'acte de la Conférence panaméricaine de 1948.

"Un traité qui est ratifié avec des réserves ne produira d'effets qu'entre les parties qui acceptent lesdites réserves." 2)

II. Procédure pour obtenir l'acceptation des réserves.

4. Quelle que soit l'opinion à laquelle on se range, il importe d'étudier la procédure à suivre pour obtenir le consentement des autres parties à une réserve formulée à une convention multilatérale. On considère que ce consentement est obtenu dans l'un des cas suivants :

i) Lorsqu'un état a annoncé son intention de formuler une réserve au cours d'une réunion de la Conférence et lorsque cette réserve a été formulée de nouveau au moment de la signature sans qu'aucune objection ait été soulevée, dans ce cas, le consentement a été implicitement donné.

ii) Lorsque l'Etat qui formule la réserve, avant la signature, ou, après la signature mais avant la ratification, demande explicitement à toutes les autres Parties contractantes si elles admettent la réserve.

iii) Lorsque les Parties à un traité multilatéral sont avisées qu'une signature, une ratification ou une adhésion est accompagnée de réserve et lorsqu'elles n'acceptent ni ne refusent expressément.³⁾

1) 33, A.J.I.L., page 490

2) Ibid.,

3) Malkin, B.Y.B.I.L., 7, page 159; MacNair, op. cit., page 106.

Dans le troisième symbole (iii) il est probable qu'après un délai raisonnable, le consentement sera présumé et que la signature, la ratification ou l'adhésion produira ses effets. Selon l'opinion du juriste américain, le Professeur Hyde, la question de savoir s'il y a lieu d'admettre qu'il y a eu consentement implicite dépend du point de savoir si la réserve formulée diminue ou étend les obligations que l'Etat signataire est disposé à assumer à titre réciproque.

"Si un Etat est autorisé à signer un traité ou à en déposer l'instrument de ratification en formulant une réserve qui comporte une diminution plutôt qu'une extension des obligations réciproques que ledit Etat est disposé à assumer, et cela avant que les autres signataires ou les autres parties éventuelles soient liés par le traité, il est raisonnable de conclure que si ces autres signataires ou autres parties, ~~décident, connaissant ce fait, et sans en demander davantage, de s'obliger par le traité, par exemple en déposant leur instrument de ratification, leur attitude équivaut à une~~ acceptation de la réserve en question." 1)

Toutefois, si la réserve vise à étendre plutôt qu'à restreindre les obligations réciproques imposées par la convention, l'inaction des autres parties à propos de cette réserve "ne serait probablement pas, écrit le professeur Hyde, considérée comme constituant une acceptation de ladite réserve."

III. Réserves formulées au moment de la signature ou accompagnant la signature

5. Sir William Malkin a étudié la situation créée lorsque des réserves sont formulées à une convention multilatérale ouverte à la signature pour une certaine période (par exemple, pour six mois); il estime qu'il serait tout à fait souhaitable d'établir une procédure pour les réserves faites par des Etats qui n'étaient pas représentés à la Conférence qui a élaboré la convention ou qui, s'ils y étaient représentés, n'ont pas signé à la date à laquelle la convention a été ouverte à la signature. 2) Sir William Malkin estime qu'on pourrait d'une part, soutenir que ces Etats "ne peuvent espérer bénéficier d'aucun avantage particulier en ce qui concerne les réserves", mais que l'on pourrait, d'autre part, faire valoir que l'Etat intéressé

peut avoir eu d'excellentes raisons de ne pas assister à la conférence ou de ne pas signer à la date fixée, et qu'il n'est pas souhaitable de

1) Hyde, International Law, vol. II, pages 1440-1441.

2) B.Y.B.I.L., 7, pages 160-161.

l'empêcher de devenir partie à la convention en raison seulement d'une réserve qui aurait probablement été acceptée si elle avait été formulée au moment voulu." 1)

"La situation peut parfois être régularisée lors du dépôt des instruments de ratification, mais autrement, les représentants de toutes les puissances contractantes n'ont aucune occasion de se réunir et d'étudier des réserves formulées après la fin de la conférence; toutefois, il est indispensable dans ce cas, de s'assurer, d'une façon ou d'une autre, le consentement des autres signataires avant qu'une réserve puisse être considérée comme implicitement acceptée." 2)

6. Des propositions relatives à la procédure à suivre dans les cas de cette nature sont formulées dans le commentaire sur l'alinéa b) de l'article 14 du projet de convention relatif au droit des traités préparé par le Harvard Research Institute. On y lit :

"Lorsqu'un traité est ouvert à la signature jusqu'à une date déterminée, un Etat ne peut formuler une réserve en signant qu'avec le consentement de tous les autres Etats qui signent avant la date fixée." 3)

On trouve dans le commentaire sur l'alinéa b) de l'article 14 un examen de la manière selon laquelle ce consentement devrait être obtenu, notamment dans le cas où un Etat ne figure pas parmi les signataires initiaux, mais désire signer la convention, avec des réserves, après que d'autres Etats l'ont déjà signée. 4)

a) Il y a tout d'abord le cas d'un Etat qui souhaite seulement subordonner sa signature à une réserve qu'il avait antérieurement formulée sans qu'aucune objection soit soulevée et qu'il a fait consigner dans les procès-verbaux d'une conférence à laquelle les signataires antérieurs prenaient également part. Dans ce cas, on peut considérer que le consentement des signataires antérieurs est implicite. 5)

1) B.Y.B.I.L., 7, pages 160-161

2) Ibid., page 160.

3) A.J.I.L., 29, (supplément) page 879.

4) Ibid., pages 879-886.

5) Ibid., pages 885-886.

A cet égard, on peut citer à titre d'exemple un cas qui s'est produit à propos de la convention de la Croix-Rouge de 1906; cette Convention (aux termes des dispositions de l'article 32) a été ouverte à la signature pendant plusieurs mois. Les représentants britanniques ont signé la convention en formulant une réserve touchant certains articles qui contenaient des dispositions dont la mise en vigueur aurait exigé l'adoption de mesures législatives spéciales. On ne trouve aucune mention d'un consentement à ces réserves par les autres puissances signataires, mais l'attitude de la délégation du Royaume-Uni avait été nettement définie devant la Quatrième commission de la conférence et il semble que l'on ait généralement admis que tous les autres signataires avaient consenti aux réserves en question. 1)

b) Il y a d'autre part, le cas d'un Etat qui souhaite subordonner sa signature à une réserve qui n'a pas été préalablement acceptée. Dans ce cas, (pour citer le commentaire du Harvard Research Institute sur l'alinéa b) de l'article 14 de son projet de convention)

"il semble souhaitable que le consentement des signataires antérieurs soit donné explicitement. Il est possible, dans certaines circonstances, de déduire du fait que lesdits signataires se sont abstenus de formuler aucune objection après notification de la réserve envisagée, qu'ils l'ont tacitement acceptée, mais, en règle générale, ce consentement devrait et peut être donné explicitement. Il pourrait être donné, par exemple, dans un échange de notes entre l'Etat qui formule la réserve et les précédents signataires, soit directement, soit par l'intermédiaire du Gouvernement dépositaire.... Cela pourrait encore être fait en établissant et en signant un protocole ou un procès-verbal qui ferait expressément mention de la réserve et de son acceptation." 2)

Pour ce qui est des Etats qui viendraient à signer la convention par la suite, le commentaire du Harvard Research Institute estime que si l'Etat qui formule la réserve a dûment obtenu le consentement de tous les signataires antérieurs et s'il appose sa signature à la convention en question en y l'accompagnant de la réserve qu'il entend formuler, le consentement de tous les signataires subséquents sera considéré comme ayant été donné implicitement si, sans élever d'objection, ils signent la convention (ou la convention et un protocole où sont consignées les réserves). 3)

1) Malkin, B.Y.B.I.L., 7, page 150.

2) A.J.I.L., 29, (supplément), page 885.

3) A.J.I.L., 29, (supplément), pages 885-886.

IV. Réserves formulées au moment de la ratification

7. On rencontre également le problème de l'Etat qui désire formuler une réserve à une convention multilatérale lors de la ratification de cette convention. Les alinéas b) et c) de l'article 15 du projet de convention relatif au droit des traités s'appliquent à ce cas. En voici le texte :

- "b) Lorsqu'un traité est ouvert à la signature jusqu'à une date déterminée, un Etat ne peut faire de réserve, en ratifiant, qu'avec le consentement de tous les autres Etats qui sont devenus signataires avant la date fixée et de tous les Etats qui ont adhéré au traité avant sa ratification par ledit Etat ;
- "c) Lorsqu'un traité est ouvert à la signature sans limitation de délai, un Etat, s'il ratifie avant l'entrée en vigueur du traité, ne peut formuler une réserve, en ratifiant, qu'avec le consentement de tous les autres Etats qui deviennent signataires avant l'entrée en vigueur du traité ; s'il ratifie après l'entrée en vigueur du traité, il ne peut formuler une réserve, en signant, qu'avec le consentement de tous les autres Etats qui sont devenus signataires ou qui ont adhéré au traité avant sa ratification par ledit Etat" 1).

Commentant cet article, le Harvard Research Institute fait remarquer que :

"Chacun de ces alinéas... a pour objet d'éviter qu'une réserve ne soit apportée à un traité sans l'acceptation de tous les autres Etats qui risquent d'en subir les effets et pour lesquels la valeur du traité risquerait de disparaître ou de se trouver gravement diminuée si les réserves y étaient incorporées. Ces autres Etats sont ceux qui sont déjà devenus parties au traité ou qui, en tant que signataires, sont susceptibles de le devenir" 2).

Si l'on considère l'article 15 du projet de convention du Harvard Research Institute comme un exposé exact du droit international existant en la matière, une réserve faite à une convention multilatérale lors de sa ratification doit être acceptée non seulement par les Etats qui, par leur ratification, sont déjà devenus parties à la convention, mais également par les Etats qui en sont seulement signataires et qui peuvent ne pas la ratifier. On pourrait faire valoir contre une telle situation qu'elle permet à un Etat qui, en définitive, pourra ne pas devenir partie à la convention, de faire obstacle à la participation d'un Etat qui est disposé à accepter la convention en formulant une réserve à la ratification, même si tous les Etats qui s'engagent réellement par la convention,

1) Op. cit. pages 901-905.

2) Op. cit. page 890.

en la ratifiant, ont accepté ou sont disposés à accepter la réserve. Toutefois, il n'est guère douteux que les alinéas b) et c) du projet de convention du Harvard Research Institute reflètent exactement l'état du droit. Hackworth, par exemple, déclare que :

"Si les réserves ne sont pas formulées au moment de la signature d'un traité multilatéral, les ratifications avec réserves, pour lier les autres Puissances contractantes, doivent être portées à leur connaissance et approuvées par elles, sauf dispositions contraires du traité, car elles constituent une modification à l'accord" 1).

Il paraît probable qu'Hackworth emploie dans ce passage l'expression "Puissances contractantes" comme synonyme de "signataires". Hudson semble partager la même opinion, bien qu'il l'exprime d'une manière plus prudente, lorsqu'il déclare :

"Toute nouvelle réserve formulée au moment de la ratification ou dans tout instrument séparé doit être approuvée par tous les Etats qui ont déjà ratifié et, semble-t-il, par tous les Etats signataires" 2).

8. On trouve à l'article 23 de la Convention du 16 novembre 1937 pour la prévention et la répression du terrorisme la reconnaissance du droit des signataires d'une convention, ainsi que de ceux qui l'ont ratifiée ou qui y ont adhéré, de présenter des objections contre des réserves, formulées par d'autres Etats au moment où ils ratifient le traité ou y adhèrent. Toutefois, tout en reconnaissant ce droit, l'article dispose que la période pendant laquelle les Etats "dont la signature n'a pas encore été suivie de ratification" peuvent présenter des objections contre des réserves, sera limité à trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la convention. Commentant cet article, Hudson déclare :

"Il reconnaît l'intérêt que peuvent présenter pour les signataires qui n'ont pas encore procédé à la ratification, les réserves formulées par d'autres signataires et fait ainsi la lumière sur un point qui a donné lieu à des controverses. Il établit également que lorsque des réserves autres que celles qui ont été approuvées au moment de la signature sont proposées, deux solutions sont possibles : ou bien il n'y a d'objection de la part d'aucun des Etats consultés ou bien il n'y a pas de dépôt de ratification ou d'adhésion" 3).

1) Hackworth's Digest, volume V, paragraphe 182, page 130.

2) Hudson, International Legislation, volume I, introduction, page 1.

3) Hudson, 52 A.J.I.L., page 335.

Les dispositions de l'article 23 de la Convention du 16 novembre 1937 paraissent également démontrer l'inexactitude d'un argument que l'on a fait valoir, mais qui ne semble appuyé par aucune autorité et selon lequel si une convention multilatérale, pour laquelle des ratifications contenant des réserves ont été déposées, est entrée en vigueur sans que ces réserves aient soulevé aucune objection, les Etats qui, par la suite, ratifient la convention ou y adhèrent n'ont pas la faculté de présenter des objections contre des réserves qui ont déjà été formulées. Cet argument se heurte à une très grave critique : il permettrait à un nombre limité d'Etats (dans certains cas, il suffirait de deux, comme, par exemple, pour les Conventions de Genève de 1949, qui sont entrées en vigueur lors du dépôt de deux ratifications) de contraindre les autres signataires qui déposent leurs instruments de ratification après l'entrée en vigueur de la convention, à accepter une convention contenant des dispositions tout à fait différentes de celles qu'ils avaient acceptées au moment où ils l'ont signée, et cela sans avoir eu la possibilité de présenter d'objections contre des réserves qui n'ont été formulées qu'au moment des ratifications qui ont eu pour effet de mettre la convention en vigueur. La procédure prévue à l'article 23 de la Convention du 16 novembre 1937 semble être satisfaisante étant donné qu'elle accorde aux Etats qui ont signé la convention mais ne l'ont pas encore ratifiée un délai de trois ans pendant lequel ils peuvent présenter des objections à des réserves faites au moment de la ratification, par d'autres Etats, et en même temps évite qu'une ratification faite sous réserve soit indéfiniment considérée comme inopérante parce qu'un Etat signataire qui n'a pas encore pris la décision de ratifier la convention et qui ne le fera peut-être jamais présente des objections.

V. Réserves formulées au moment de l'adhésion

9. La situation à propos des réserves formulées au moment de l'adhésion à une convention multilatérale paraît semblable à celle créée par les réserves formulées au moment de la ratification. L'article 16 du projet de convention de Harvard dispose que :

"Un Etat ne peut formuler une réserve en adhérant à un traité qu'avec le consentement de tous les signataires du traité et de tous les Etats qui y ont précédemment adhéré" 1).

1) 29 A.J.I.L. (supplément), page 905.

Cela correspond au point de vue soutenu par Hudson, qui déclare :

"De même, le dépôt d'une adhésion donnée sous réserve ne peut être accepté sans le consentement de tous les Etats qui ont antérieurement ratifié le traité ou qui y ont antérieurement adhéré, voire même sans le consentement de tous les Etats signataires" 1).

VI. Les réserves doivent-elles être formulées de préférence au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion ?

10. L'opinion générale préconise que les réserves soient formulées au moment de la signature plutôt qu'à la ratification. Le professeur Hyde, éminent juriste américain, défend ainsi la thèse selon laquelle les réserves doivent être formulées à la signature :

"Le Département d'Etat a eu l'occasion de déclarer que les réserves à un traité multilatéral doivent être formulées et consignées au moment de la signature afin que toutes les parties contractantes puissent, avant leur ratification et alors qu'elles l'étudient, savoir jusqu'à quel point chaque signataire est lié par les termes de l'accord" 2).

L'alinéa d) de l'article 14 du projet de convention de Harvard relatif au droit des traités dispose :

"Lorsqu'un Etat a formulé une réserve en signant un traité, sa ratification ultérieure rendra la réserve opérante dans les relations entre ces Etats et les autres Etats qui peuvent devenir parties au présent traité" 3).

Le commentaire de Harvard, sur ce point, est le suivant :

"Les réserves faites à la signature sont nécessairement expressément acceptées par toutes les Puissances qui ratifient par la suite le traité. Toutes les Puissances en ont eu formellement connaissance, comme du texte du traité lui-même" 4).

1) Hudson, International Legislation, volume I, introduction, page 1.

2) Hyde, International Law, volume II, page 1442.

3) 29 A.J.I.L. (supplément), page 888.

4) 29 A.J.I.L. (supplément), page 889, citant Miller, Reservations to Treaties (1919), page 94.

VII. Position du Gouvernement ou de l'autorité dépositaire à l'égard
des réserves

11. Hudson souligne l'obligation qui incombe au dépositaire des ratifications à un traité multilatéral et déclare :

"L'autorité désignée comme dépositaire des ratifications ne serait pas fondée à autoriser le dépôt définitif d'une ratification assortie de réserves à moins que les autres Etats signataires y aient consenti bien que, dans certains cas l'acceptation puisse être considérée comme résultant du fait qu'ils n'ont pas présenté d'objection alors qu'ils avaient la possibilité de le faire."^{1/}

Hudson fait également remarquer que l'acceptation d'une nouvelle réserve formulée au moment de la ratification

"est généralement exprimée dans le procès-verbal d'échange ou de dépôt des ratifications ou dans un échange de notes."^{2/}

Il semble qu'il veuille dire ainsi, bien qu'il ne le dise pas expressément, que cette manière d'exprimer l'acceptation d'une réserve est celle que devraient adopter les autres Etats qui ont déjà déposé leurs ratifications ou qui les déposent en même temps que l'Etat qui ratifie sous réserve. L'acceptation par les signataires qui n'ont pas encore ratifié peut, semble-t-il, être parfois déduite du fait qu'ils n'ont pas formulé d'objection.

12. Un exemple intéressant d'un cas dans lequel aucune ratification n'a été déposée avant le dépôt des premières ratifications contenant des réserves est fourni par les Conventions de La Haye de 1907. Les premières ratifications à ces conventions ont été déposées le 27 novembre 1909, et plusieurs d'entre elles contenaient des réserves. Les représentants des Etats qui déposaient ces ratifications ont attiré verbalement sur ces réserves l'attention des autres puissances qui déposaient des ratifications et signaient les procès-verbaux. Des copies de tous les instruments de ratification déposés ont alors été adressées à toutes les puissances qui avaient assisté à la Conférence de la paix de La Haye et les Etats qui ont ratifié par la suite les Conventions de La Haye de 1907 avaient donc connaissance des réserves contenues dans les ratifications déjà déposées; le fait qu'aucun de ces Etats n'a présenté d'objection paraît avoir été considéré comme indiquant qu'ils acceptaient les réserves.^{3/}

^{1/} Hudson, International Legislation, Volume I, page 1.

^{2/} Ibid.

^{3/} 29, A.J.I.L. (supplément) pages 902-903.

13. Un autre problème relatif à l'acceptation du dépôt de ratifications avec réserves découle du fait que souvent, à l'heure actuelle, le dépositaire d'une convention multilatérale n'est pas le gouvernement d'un Etat mais le Secrétaire général des Nations Unies. Un problème analogue s'est posé au temps de la Société des Nations et on s'est efforcé de le résoudre en insérant dans les conventions multilatérales dont le Secrétaire général de la Société des Nations était le dépositaire des dispositions spéciales relatives au moyen d'obtenir l'acceptation des réserves aux conventions (voir par exemple l'article 23 de la Convention du 16 novembre 1907 sur la prévention et la répression du terrorisme dont il a déjà été question ci-dessus).^{1/} Un exemple intéressant de la procédure adoptée par le Secrétaire général des Nations Unies pour la communication aux autres parties d'une réserve à une convention multilatérale est fourni par la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé. Les Etats-Unis en déposant leur instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général des Nations Unies se sont réservé le droit de se retirer de l'Organisation moyennant un préavis d'un an.^{2/} Dans ce cas particulier, la procédure normale suivie par le dépositaire et consistant à communiquer la réserve à toutes les parties en leur demandant si elles ont une objection à présenter, n'aurait pas été pleinement satisfaisante car, ainsi que le fait remarquer Schachter :

"Il était ... évident que le consentement de tous les Etats membres ne pouvait pas être obtenu dans le court délai dont on disposait et que la condition de l'unanimité pouvait avoir comme conséquence le rejet de l'acceptation dans le cas où les divers Etats auraient dû agir séparément, sans avoir la possibilité de se concerter. ... En outre, le résultat aurait été qu'une décision d'une grande importance pour une organisation internationale aurait été prise non pas par les organes compétents mais par les Etats agissant individuellement et isolément, chacun ayant le droit d'opposer un veto à la ratification."^{3/}

^{1/} Hudson, 32, A.J.I.L., pages 332-335.

^{2/} O. Schachter, 15, B.Y.B.I.L., pages 122-127.

^{3/} Ibid., page 125 à 127.

La manière dont le Secrétaire général a traité le problème a permis d'éviter ce résultat. Il a fait savoir aux Etats parties à la Constitution qu'il n'était pas en mesure de "décider si les Etats-Unis sont devenus parties à la Constitution" et qu'en conséquence il proposait de saisir de la question l'Assemblée mondiale de la santé qui, aux termes de l'article 75 de la Constitution, est l'organe compétent pour trancher les problèmes se rapportant à l'interprétation ou à l'application de la Constitution. La question a donc été discutée par l'Assemblée mondiale de la santé et, à l'issue des débats, le Président a déclaré qu'aucune objection n'ayant été soulevée, "la ratification donnée par les Etats-Unis à la Constitution de l'OMS est approuvée à l'unanimité par l'Assemblée". Ainsi c'est pratiquement à l'organisation qu'a été laissé le soin de prendre une décision au sujet de la réserve. Il serait presque impossible de trouver un meilleur exemple de l'application du principe selon lequel de telles réserves doivent être acceptées par tous et ne peuvent être faites de façon unilatérale. ^{1/}

VIII. Méthode par laquelle le depositaire sollicite le consentement

14. Des opinions différentes ont été exprimées quant à la manière dont le Gouvernement ou l'autorité depositaire doit obtenir l'acceptation des Etats aux réserves faites lors de la ratification. Le commentaire sur l'alinéa b) de l'article 15 du projet de convention de Harvard relatif au droit des traités suggère que, selon le cas, l'Etat depositaire des ratifications :

- i) Communique les réserves proposées aux autres Etats signataires, qu'ils aient ou non déjà déposé leur ratification, dans une note indiquant qu'en l'absence d'objections expresses de leur part, ils seront présumés avoir accepté lesdites réserves.

ou bien

- ii) Demande aux autres Etats intéressés, qu'il s'agisse d'Etats signataires qui n'ont pas encore donné leur ratification ou d'Etats signataires qui ont déposé leurs instruments de ratification, de faire connaître par un vote, s'ils acceptent, ou non. ^{2/}

1) O. Schachter, 15 B.Y.B.I.L., page 124.

2) 29 A.J.I.L. (Supplément) pages 901-902.

D'autre part, Hackworth estime que, dans de telles circonstances, il existe une différence entre les Etats signataires qui ont déposé leur ratification et ceux qui ne l'ont pas encore déposée. Les premiers devraient faire connaître qu'ils acceptent les réserves proposées par un acte formel, tandis que pour les autres, le fait de ne pas présenter d'objection pourrait probablement être considéré comme impliquant acceptation des réserves. ^{1/}

IX. Conclusion générale

15. Il est clair que l'opinion la plus répandue est qu'un Etat, s'il souhaite formuler une réserve à une convention multilatérale doit, pour pouvoir le faire, obtenir tout au moins que les autres Etats signataires de la convention y consentent; s'il s'agit d'une convention encore ouverte à la signature, la question de savoir s'il faut le consentement de tous ceux qui ont le droit de la signer est discutable. Il vaut mieux que l'acceptation soit donnée explicitement mais, dans certains cas, le silence peut être considéré comme valant consentement. Toutefois, si l'un des autres Etats qui ont le droit de présenter des objections refuse explicitement d'accepter une réserve, ou bien celle-ci doit être retirée, ou bien l'Etat qui l'a formulée doit demeurer étranger à la convention. Il en serait ainsi même si un seul article de la convention devait être visé car, comme le dit Sir William Malkin, "si... chaque Etat a le droit, sans le consentement des autres signataires, de choisir dans la convention les dispositions qui ne lui conviennent pas et de les supprimer, par le moyen d'une réserve, du nombre des obligations qu'il accepte, il est évident que ... la convention elle-même peut manquer son but". ^{2/} De même, une fois établi le fait que la condition de l'acceptation du contrat par l'une quelconque des parties est l'acceptation des autres, il est également clair que la réalisation de cette condition serait compromise ou même rendue impossible. On a parfois soutenu que puisqu'aucun Etat n'est contraint de signer une convention, s'il n'en a pas le désir, tout Etat peut accepter aussi peu ou autant de la convention qu'il juge bon et, par conséquent, faire toutes réserves qu'il juge

1) Hackworth, op.cit., page 130.

2) 7 B.Y.B.I.L., page 142.

opportunes, quelle que soit l'opinion des autres Etats qui sont parties à la convention ou peuvent le devenir; cet argument est insoutenable. Une convention internationale constitue un tout indivisible et doit être acceptée ou rejetée dans son ensemble. Elle ne peut être acceptée en partie. Des dérogations peuvent exceptionnellement être permises pour tenir compte de la situation particulière de certains pays, à condition que les autres parties intéressées y consentent, mais aucun Etat ne peut revendiquer le droit de faire ces réserves unilatéralement ou d'accepter dans une convention celles des dispositions qui lui conviennent en rejetant celles qui lui déplaisent ou qu'il ne pense pas pouvoir exécuter. Les commentateurs du Harvard Research Institute se rangent à cette opinion; ^{1/} ils citent un memorandum adressé par le Gouvernement britannique au Secrétaire général de la Société des Nations pour être communiqué aux membres du Conseil de la Société des Nations, au sujet de la signature avec réserves par l'Autriche de la Convention de l'opium du 19 février 1925 :

"Si on admet le droit, pour les Etats considérés individuellement, d'accepter, sans consulter au préalable les autres signataires, l'ensemble d'un accord, tout en refusant d'adopter celles des dispositions dudit accord qui peuvent ne pas lui convenir, il est à craindre que cette procédure n'aille à l'encontre des objets en vue desquels sont conclus ces accords multilatéraux". ^{2/}

- 1) 29 A.J.I.L. (Supplément) page 870.
- 2) Journal officiel de la Société des Nations, 1926, pages 612-613