

2000



Strasbourg, 24/07/00

CAHDI (2000) Inf 2

COMITE AD HOC DES CONSEILLERS JURIDIQUES
SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
(CAHDI)

20e réunion
(Strasbourg, 12-13 septembre 2000)

ACTIVITES DE LA COMMISSION DE DROIT INTERNATIONAL DES NATIONS UNIES

CINQUIEME RAPPORT SUR LES RESERVES AUX TRAITES
par M. Alain Pellet, Rapporteur spécial

Note d'information
Etablie par la Direction Générale des affaires juridiques



Assemblée générale

Distr. générale
29 mars 2000
Français
Original: anglais/français

Commission du droit international**Cinquante-deuxième session**

Genève, 1er mai-9 juin et 10 juillet-18 août 2000

Cinquième rapport sur les réserves aux traités**Par M. Alain Pellet, Rapporteur spécial****Table des matières**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-65	2
A. Les travaux antérieurs de la Commission sur le sujet	2-50	2
1. Les premier et deuxième rapports sur les réserves aux traités et leurs suites	3-19	2
a) Les suites du premier rapport (1995)	3-7	2
b) Les suites du deuxième rapport (1996-1997)	8-19	4
2. Les troisième et quatrième rapports sur les réserves aux traités et leurs suites	20-50	14
a) L'examen du troisième rapport par la Commission	22-31	14
b) L'examen des rapports de la Commission par la Sixième Commission	32-50	18
B. Les initiatives prises par d'autres organes.	51-56	24
C. Présentation générale du cinquième rapport.	57-65	26
Annexe. Tableau de concordance entre les projets de directives proposés par le Rapporteur spécial et ceux adoptés en première lecture par la Commission.		29

I. Introduction

1. Le présent rapport est, formellement, le cinquième que présente le Rapporteur spécial sur le sujet des réserves aux traités. Toutefois, le quatrième rapport n'a été soumis que très partiellement à la Commission en 1999 et tant la Commission du droit international (CDI) que la Sixième Commission ont poursuivi, en 1999, l'examen du troisième rapport, commencé en 1998. Aussi, au risque de redites, le présent chapitre reprend-il l'essentiel du chapitre introductif du quatrième rapport (A/CN.4/499), en y incluant les éléments de mise à jour nécessaires en ce qui concerne tant les éléments nouveaux intervenus en relation avec les travaux antérieurs de la Commission sur le sujet que les initiatives prises par d'autres organismes en matière de réserves aux traités.

A. Les travaux antérieurs de la Commission sur le sujet

2. Le premier rapport du Rapporteur spécial sur le droit et la pratique des réserves aux traités contient un exposé relativement détaillé des travaux antérieurs de la Commission sur le sujet et de leurs suites¹. Il n'est donc pas nécessaire d'y revenir en détail dans le présent rapport, si ce n'est pour informer les membres de la Commission des faits nouveaux intervenus à ce sujet depuis la rédaction du troisième rapport, qui, lui-même, consacrait quelques développements à l'accueil réservé aux premier et deuxième rapports². Ces faits nouveaux concernent d'une part les suites des premier et deuxième rapports (sect. 1) et, d'autre part, la discussion des troisième et quatrième rapports au sein de la CDI elle-même et de la Sixième Commission de l'Assemblée générale et divers autres développements postérieurs (sect. 2).

1. Les premier et deuxième rapports sur les réserves aux traités et leurs suites

a) Les suites du premier rapport (1995)

3. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a examiné de manière sommaire les problèmes posés par le sujet et constaté que les Conventions de Vienne pertinentes (de 1969 sur le droit des traités, de 1978 sur la succession d'États en matière de traités, et de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales) comportaient des lacunes et des ambiguïtés en matière de réserves, qui méritaient que le sujet soit réexaminé à la lumière de la pratique suivie par les États et les organisations internationales³. Afin d'avoir une idée plus précise de cette pratique, conformément à l'autorisation de la Commission⁴, le Rapporteur spécial a préparé deux questionnaires détaillés en matière de réserves aux traités, afin de s'enquérir de la pratique suivie et des problèmes rencontrés par les États d'une part et par les organisations internationales d'autre part. Par sa résolution 50/45 du 11 décembre 1995, l'Assemblée générale a invité les États et les organisations internationales, en particulier celles qui étaient dépositaires

¹ A/CN.4/470, chap. I, par. 8 à 90.

² Voir A/CN.4/491, I. Introduction, A. Les travaux antérieurs de la Commission sur le sujet, par. 1 à 30.

³ Ibid., par. 91 à 149.

⁴ Voir *Annuaire ... 1995*, vol. II (deuxième partie), document A/50/10, par. 489, p. 113.

de conventions, à répondre promptement à ces questionnaires⁵; elle a renouvelé cette demande par sa résolution 51/160 du 16 décembre 1996⁶.

4. À la date de la rédaction du quatrième rapport⁷, 32 États et 22 organisations internationales⁸ avaient répondu, partiellement ou complètement, à ces questionnaires. Depuis lors, un autre État, la Nouvelle-Zélande⁹, et deux nouvelles organisations internationales¹⁰ ont, à leur tour, fait parvenir leurs réponses au Secrétariat.

5. De l'avis du Rapporteur spécial, ce « taux de réponse », supérieur à celui habituellement enregistré par les questionnaires de la Commission, est, à ce titre, encourageant et témoigne de l'intérêt suscité par le sujet en confirmant que son étude répond à un besoin réel. Il n'en est pas moins insuffisant en ce sens que les réponses n'émanent que de respectivement 33 des 188 États Membres des Nations Unies et 24 des organisations internationales destinataires, soit, respectivement 18 et 40 %. Au surplus, les réponses sont géographiquement réparties de manière peu satisfaisante : elles émanent, pour l'essentiel, des États européens (ou assimilés) (20 réponses) et latino-américains (8 réponses); et si cinq pays asiatiques y ont également répondu, le Rapporteur spécial n'a reçu à ce jour aucune réponse d'un pays africain. En outre, l'une des organisations internationales dont l'activité conventionnelle est la plus intense, les Communautés européennes, n'a pas non plus répondu au questionnaire qui lui a été adressé.

6. Le Rapporteur spécial est tout à fait conscient de la charge imposée aux services juridiques des ministères des affaires étrangères et des organisations internationales par les questionnaires de la Commission et, en particulier, par celui relatif aux réserves, qui est long et détaillé; et il n'ignore pas que les États qui n'ont pu y répondre jusqu'à présent disposent d'autres moyens de faire connaître à la Commission les problèmes qu'ils rencontrent et leurs attentes, notamment par l'intermédiaire des interventions de leurs représentants au sein de la Sixième Commission; il attache la plus grande importance à ces réactions¹¹. Il n'en reste pas moins qu'elles ne constituent qu'un succédané imparfait aux réponses au questionnaire : d'une part, celui-ci est presque exclusivement factuel; son objet n'est pas de déterminer quelles sont les « préférences normatives » des États ou des organisations internationales, mais de tenter de dresser, à travers leurs réponses, un bilan de leur pratique effective, afin de guider la Commission dans sa tâche de développement progressif et de codification du droit international; or, ceci ne peut guère être fait par le biais d'interventions orales, nécessairement succinctes. D'autre part, ces observations interviennent a posteriori, alors qu'il est plus facile à la Commission et à son Rapporteur spécial d'ajuster leurs propositions en fonction de réponses données *ex ante* que de les corriger *ex post*.

⁵ Par. 5 de la résolution.

⁶ Par. 7 de la résolution.

⁷ Le 30 avril 1998 en ce qui concerne cette partie du rapport.

⁸ Voir la liste de ces États et organisations internationales dans le troisième rapport (A/CN.4/491, notes 7 et 9).

⁹ En outre, quelques États, qui n'avaient adressé que des réponses partielles, les ont complétées. Le Rapporteur spécial tient à les en remercier vivement.

¹⁰ Il s'agit des Nations Unies elles-mêmes (Section des Traités), en 1998, et de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), en 1999. Le Rapporteur spécial leur adresse également ses vifs remerciements.

¹¹ Voir notamment *infra*, par. 32 à 50.

7. Telles sont les raisons pour lesquelles le Rapporteur spécial a souhaité, dans son quatrième rapport¹², que la Commission veuille bien recommander à l'Assemblée générale de prier à nouveau les États et les organisations internationales qui ne l'ont pas encore fait de bien vouloir répondre au questionnaire et ceux qui ne l'ont fait que partiellement de compléter leurs réponses. Toutefois, malgré l'appel lancé en ce sens par la Commission dans son rapport sur sa cinquante et unième session¹³, celui-ci n'a pas été relayé par l'Assemblée lors de sa cinquante-quatrième session sinon par implication¹⁴ et aucune nouvelle réponse n'a été reçue par le Secrétariat depuis la fin de la dernière session. Peut-être la Commission voudra-t-elle bien réitérer cette demande?

b) Les suites du deuxième rapport (1996-1997)

8. Faute de temps, la Commission n'a pu examiner le deuxième rapport sur les réserves aux traités¹⁵ lors de sa quarante-huitième session, en 1996. Elle l'a fait lors de sa session suivante, en 1997. À l'issue de cet examen, elle a adopté des « Conclusions préliminaires de la Commission du droit international concernant les réserves aux traités multilatéraux normatifs, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme¹⁶ ».

9. La Commission a également décidé de communiquer le texte de ces conclusions préliminaires aux organes de contrôle des traités de droits de l'homme. Par des lettres en date du 24 novembre 1997, transmises par le canal du Secrétaire de la Commission, le Rapporteur spécial a adressé une copie des conclusions préliminaires et du chapitre V du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-neuvième session, aux présidents des organes de droits de l'homme institués au plan universel¹⁷ et les a appelés à bien vouloir communiquer ces documents aux Comités qu'ils présidaient et à lui faire part des observations qu'ils pourraient susciter. Il a également fait parvenir une lettre similaire aux présidents de plusieurs organes régionaux¹⁸.

¹² A/CN.4/499, par. 6.

¹³ « La Commission rappelle qu'en 1995 un questionnaire sur le sujet a été adressé aux États et aux organisations internationales. Tout en remerciant les États et les organisations qui ont déjà répondu, la Commission prie à nouveau instamment les États et les organisations qui ne l'ont pas encore fait de bien vouloir répondre. De plus, la Commission recevra avec intérêt des réponses supplémentaires concernant les parties du questionnaire que les États et organisations ayant répondu n'ont pas traitées, en indiquant qu'ils le feraient ultérieurement » (*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 10 (A/54/10)*, par. 30).

¹⁴ Voir le paragraphe 3 de la résolution 54/111 du 9 décembre 1999, « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante et unième session ».

¹⁵ A/CN.4/477 et Add.1

¹⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 10 (A/52/10)*, par. 157.

¹⁷ Il s'agit des présidents du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité contre la torture et du Comité des droits de l'enfant.

¹⁸ Il s'agit des présidents de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme et de la Commission et de la Cour interaméricaines des droits de l'homme.

10. À ce jour, seuls les présidents de deux organes de contrôle et celui des huitième et neuvième réunions des présidents des organes créés par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont fait parvenir des observations¹⁹. Par ailleurs, le Président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme a, par une lettre du 23 janvier 1998, remercié le Secrétaire de la Commission pour l'envoi des conclusions préliminaires.

11. Par une lettre en date du 9 avril 1998²⁰, la Présidente du Comité des droits de l'homme a mis l'accent sur le rôle des organes de contrôle universels dans le processus de développement de la pratique et des règles applicables. Elle a réitéré les vues du Comité dans une seconde lettre, en date du 5 novembre 1998, dans laquelle elle indique que celui-ci est préoccupé par les vues exprimées par la Commission au paragraphe 12 des conclusions préliminaires²¹ et souligne que la proposition énoncée au paragraphe 10²² « is subject to modification as practices and rules developed by universal and regional monitoring bodies gain general acceptance » (est de nature à se trouver modifiée à mesure que les pratiques et règles mises en oeuvre par les organes universels et régionaux de contrôle recevront un soutien général²³). Elle ajoute :

« Two main points must be stressed in this regard.

First, in the case of human rights treaties providing for a monitoring body, the practice of that body, by interpreting the treaty contributes – consistent with the Vienna Convention – to defining the scope of the obligations arising out of the treaty. Hence, in dealing with the compatibility of reservations, the views expressed by monitoring bodies necessarily are part of the development of international practices and rules relating thereto.

Second, it is to be underlined that universal monitoring bodies, such as the Human Rights Committee, must know the extent of the States parties' obligations in order to carry out their fonctions under the treaty by which they are established. Their monitoring role itself entails the duty to assess the compatibility of reservations, in order to monitor the compliance of States parties with the relevant instrument. When a monitoring body has reached a conclusion about the compatibility of a reservation, it will, in conformity with its mandate, base its interactions with the State party thereon. Furthermore, in the case of monitoring bodies dealing with individual communications, a reservation to the treaty, or to the instrument providing for individual communications, has procedural implications on the work of the body itself. When dealing with an individual communication, the monitoring body will therefore

¹⁹ Le Rapporteur spécial se propose d'annexer le texte intégral de ces réponses à un rapport ultérieur; voir par. 18 ci-après.

²⁰ Le principal paragraphe de cette lettre est reproduit dans le troisième rapport sur les réserves aux traités (A/CN.4/491, par. 16).

²¹ « La Commission souligne que les présentes conclusions sont sans préjudice des pratiques et des règles mises en œuvre par les organes de contrôle dans des contextes régionaux. »

²² « La Commission note en outre qu'en cas d'illicéité d'une réserve, il appartient à l'État réservataire d'en tirer les conséquences. L'État peut, par exemple, modifier sa réserve de manière à faire disparaître l'illicéité ou la retirer, ou encore renoncer à devenir partie au traité. »

²³ Comme dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial a fait figurer entre parenthèses, après les citations en langues autres que le français, leur traduction dans cette langue. Il s'agit de traductions personnelles, sans aucun caractère officiel.

have to decide on the effect and scope of a reservation for the purpose of determining the admissibility of the communication.

The Human Rights Committee shares the International Law Commission's view, expressed in paragraph 5 of its Preliminary Conclusions, that monitoring bodies established by human rights treaties are competent to comment upon and express recommendations with regard, *inter alia*, to the admissibility of reservations by States, in order to carry out the functions assigned to them. It follows that States parties should respect conclusions reached by the independent monitoring body competent to monitor compliance with the instrument within the mandate it has been given. »

(Deux points essentiels doivent être soulignés à cet égard.

En premier lieu, dans le cas des traités des droits de l'homme établissant un organe de contrôle, la pratique de cet organe, en interprétant le traité, contribue, en conformité avec la Convention de Vienne, à la définition de l'étendue des obligations découlant du traité. Par conséquent, en ce qui concerne la compatibilité des réserves, les opinions exprimées par les organes de contrôle font intégralement partie du développement des pratiques et règles internationales qui y sont relatives.

En second lieu, il est à noter que des organes de contrôle universels, comme le Comité des droits de l'homme, doivent connaître l'étendue des obligations des États parties afin de s'acquitter de leurs fonctions, conformément au traité en vertu duquel ils ont été créés. Leur rôle de contrôle lui-même implique le devoir de se prononcer sur la compatibilité des réserves afin de s'assurer de la mise en œuvre du traité par des États parties conformément à l'instrument pertinent. Quand un organe de contrôle arrive à une conclusion en ce qui concerne la compatibilité d'une réserve, il fondera sur celle-ci, conformément à son mandat, ses relations avec l'État partie. En outre, lorsque des organes de contrôle s'occupent des requêtes individuelles, une réserve au traité ou à l'instrument formant la base des requêtes individuelles entraîne des conséquences procédurales sur le travail de l'organe lui-même. Lorsqu'il examine une requête individuelle, l'organe de contrôle devra se prononcer sur l'effet et l'étendue d'une réserve afin de déterminer l'admissibilité de la requête.

Les membres du Comité partagent l'opinion de la Commission du droit international exprimée au paragraphe 5 des conclusions préliminaires, selon laquelle les organes de contrôle créés par les traités de droits de l'homme ont compétence, en vue de s'acquitter des fonctions dont ils sont chargés, pour faire des observations et formuler des recommandations, en ce qui concerne notamment la licéité des réserves émises par les États. Il s'ensuit que les États parties devraient respecter les conclusions de l'organe de contrôle compétent chargé de s'assurer du respect de l'instrument dans le cadre du mandat qui lui a été imparti.)

12. Dans une importante décision en date du 31 décembre 1999²⁴, le Comité des droits de l'homme a pris position en ce sens dans un cas concret. Il s'agissait d'apprécier la recevabilité d'une communication émanant d'un condamné à mort

²⁴ *Rawle Kennedy c. Trinidad et Tobago*, communication No 845/1999, CCPR/C/67/D/845/1999.

alors que la Trinité-et-Tobago avait, par une réserve introduite à la suite de la « re-ratification » du Protocole facultatif au Pacte relatif aux droits civils et politiques qu'elle avait auparavant dénoncé, exclu la compétence du Comité « pour recevoir et examiner les communications relatives à un détenu condamné à mort et concernant de quelque manière que ce soit les poursuites engagées contre lui, sa détention, son procès, sa condamnation, la peine prononcée contre lui ou l'exécution de la peine de mort et toute question connexe²⁵ ». Malgré la thèse contraire soutenue par le Gouvernement de la Trinité-et-Tobago, le Comité a déclaré la plainte recevable en s'appuyant sur l'observation générale No 24 :

« As opined in the Committee's General Comment No. 24, it is for the Committee, as the treaty body to the International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocols, to interpret and determine the validity of reservations made to these treaties. The Committee rejects the submission of the State party that it has exceeded its jurisdiction in registering the communication and in proceeding to request interim measures under rule 86 of the rules of procedure. In this regard, the Committee observes that it is axiomatic that the Committee necessarily has jurisdiction to register a communication so as to determine whether it is or is not admissible because of a reservation. As to the effect of the reservation, if valid, it appears on the face of it, and the author has not argued to the contrary, that this reservation will leave the Committee without jurisdiction to consider the present communication on the merits. The Committee must, however, determine whether or not such a reservation can validly be made.

At the outset, it should be noted that the Optional Protocol itself does not govern the permissibility of reservations to its provisions. In accordance with article 19 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and principles of customary international law, reservations can therefore be made, as long as they are compatible with the object and purpose of the treaty in question. The issue at hand is therefore whether or not the reservation by the State party can be considered to be compatible with the object and purpose of the Optional Protocol.

In its General Comment No. 24, the Committee expressed the view that a reservation aimed at excluding the competence of the Committee under the Optional Protocol with regard to certain provisions of the Covenant could not be considered to meet this test :

“The function of the first Optional Protocol is to allow claims in respect of [the Covenant's] rights to be tested before the Committee. Accordingly, a reservation to an obligation of a State to respect and ensure a right contained in the Covenant, made under the first Optional Protocol when it has not previously been made in respect of the same rights under the Covenant, does not affect the State's duty to comply with its substantive obligation. A reservation cannot be made to the Covenant through the vehicle of the Optional Protocol but such a reservation would operate to ensure that the State's compliance with that obligation may not be tested by the Committee under the first Optional Protocol. And because the ob-

²⁵ Cf. *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.99.V.5), p. 179.

ject and purpose of the first Optional Protocol is to allow the rights obligatory for a State under the Covenant to be tested before the Committee, a reservation that seeks to preclude this *would be contrary to object and purpose of the first Optional Protocol*, even if not of the Covenant” HRI/GEN/I/Rev.3, 15 August 1997, p 46. (emphasis added).

The present reservation, which was entered after the publication of General Comment No.24, does not purport to exclude the competence of the Committee under the Optional Protocol with regard to any specific provision of the Covenant, but rather to the entire Covenant for one particular group of complainants, namely prisoners under sentence of death. This does not, however, make it compatible with the object and purpose of the Optional Protocol. On the contrary, the Committee cannot accept a reservation which singles out a certain group of individuals for lesser procedural protection than that which is enjoyed by the rest of the population. In the view of the Committee, this constitutes a discrimination which runs counter to some of the basic principles embodied in the Covenant and its Protocols, and for this reason the reservation cannot be deemed compatible with the object and purpose of the Optional Protocol. The consequence is that the Committee is not precluded from considering the present communication under the Optional Protocol²⁶. »

(Comme le fait observer le Comité dans l’Observation générale No 24, c’est à lui qu’il appartient, en tant qu’organe conventionnel compétent pour ce qui est du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des Protocoles facultatifs s’y rapportant, d’interpréter les réserves concernant ces instruments et d’en déterminer la validité. Le Comité rejette l’affirmation de l’État partie selon laquelle il a outrepassé ses pouvoirs en enregistrant la communication et en décidant de demander des mesures provisoires conformément à l’article 86 du règlement intérieur. À cet égard, le Comité fait observer qu’il va de soi qu’il a nécessairement compétence pour enregistrer une communication afin de déterminer si celle-ci est recevable ou non en raison d’une réserve. Quant à l’effet de cette réserve, à supposer qu’elle soit valable, il semble à première vue, et l’auteur n’a pas soutenu le contraire, qu’il soit que le Comité n’aura pas compétence pour examiner la présente communication au fond. Le Comité doit cependant déterminer si une réserve de ce genre peut être faite valablement.

Il convient de noter tout d’abord que le Protocole facultatif ne se prononce pas sur l’admissibilité des réserves à ses dispositions. Conformément à l’article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et aux principes du droit international coutumier, des réserves peuvent donc être faites pour autant qu’elles soient compatibles avec l’objet et le but de l’instrument concerné. La question qui se pose donc est de savoir si la réserve émise par la Trinité-et-Tobago peut être considérée comme compatible avec l’objet et le but du Protocole facultatif.

Dans son Observation générale No 24, le Comité a exprimé l’avis qu’une réserve visant à exclure de la compétence conférée au Comité par le Protocole facultatif certaines dispositions du Pacte ne satisfaisait pas à la condition susdite :

²⁶ *Rawle Kennedy c. Trinité-et-Tobago* (voir note 24 ci-dessus), par. 6.4 à 6.7.

« La fonction [du premier Protocole facultatif] est de permettre que les réclamations dont [les droits énoncés dans le Pacte] peuvent faire l'objet soient présentées au Comité. En conséquence, une réserve touchant l'obligation d'un État de respecter et de garantir un droit énoncé dans le Pacte, formulée au titre du premier Protocole facultatif, alors qu'elle n'a pas été émise auparavant au titre du Pacte, ne porte pas atteinte au devoir de l'État de respecter ses obligations de fond. Une réserve ne peut être émise au Pacte par le biais du Protocole facultatif, la façon dont l'État remplit l'obligation considérée. Et comme l'objet et le but du premier Protocole facultatif sont de permettre au Comité de vérifier que les dispositions ayant force obligatoire pour les États sont bien appliquées, une réserve tendant à l'en empêcher serait contraire à l'objet et au but du premier Protocole, si ce n'est au Pacte » HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 50 et 51 (non souligné dans le texte).

La réserve en question ne vise pas à exclure de la compétence conférée au Comité par le Protocole facultatif une disposition particulière du Pacte mais l'ensemble du Pacte pour un groupe particulier de requérants, à savoir les détenus condamnés à mort. Elle n'en est pas pour autant davantage compatible avec l'objet et le but du Protocole facultatif. Au contraire, le Comité ne peut pas accepter une réserve qui vise expressément un groupe d'individus pour lui accorder une protection en matière de procédure moindre que celle dont bénéficie le reste de la population. De l'avis du Comité, cela constitue une discrimination qui va à l'encontre de certains principes fondamentaux consacrés dans le Pacte et les Protocoles s'y rapportant; pour cette raison, la réserve ne peut être déclarée compatible avec l'objet et le but du Protocole facultatif. La conséquence est que le Comité n'est pas empêché d'examiner la présente communication en vertu du Protocole facultatif²⁶.)

13. Pour sa part, le Président du Comité contre la torture a informé le Secrétaire de la Commission que cet organe a examiné les conclusions préliminaires de la Commission lors de sa vingt et unième session (9 au 20 novembre 1998) et qu'il partageait les vues exprimés par le Comité des droits de l'homme :

« In addition, the Committee against Torture believes that the approach taken by monitoring bodies of international human rights instruments to appreciate or determine the admissibility of a reservation to a given treaty so that the object and purpose of that treaty are correctly interpreted and safeguarded is consistent with the Vienna Conventions on the Law of Treaties. »

(En outre, le Comité contre la Torture estime que l'approche des organes de contrôle des instruments internationaux de droits de l'homme consistant à apprécier ou à déterminer l'admissibilité d'une réserve à un traité particulier de manière à ce que le but et l'objet de ce traité soient convenablement interprétés et préservés est conforme aux dispositions des Conventions de Vienne sur le droit des traités.)

14. De son côté, le Président des huitième et neuvième réunions des Présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux traités de droits de l'homme a, par une lettre en date du 29 juillet 1998, informé le Président de la Commission des discussions relatives à cette question durant la neuvième réunion des présidents, tenue à Genève du 25 au 27 février 1998. Il y indique que les présidents des organes de droits de l'homme, après avoir rappelé l'accent mis dans la Dé-

claration et le Programme d'action de Vienne (juin 1993) sur la nécessité de limiter le nombre et l'extension des réserves aux traités de droits de l'homme, se sont félicités du rôle que la Commission reconnaît aux organes de droits de l'homme en matière de réserves dans ses conclusions préliminaires.

« They considered, however, that the draft as it currently stands is unduly restrictive in other respects and does not accord sufficient attention to the fact that human rights treaties, by virtue of their subject matter and the role they recognize to individuals, cannot be placed on precisely the same footing as other treaties with different characteristics.

The Chairpersons believe that the capacity of a monitoring body to perform its function of determining the scope of the provisions of the relevant convention cannot be performed effectively if it is precluded from exercising a similar function in relation to reservations. At their ninth meeting, they specifically recalled the two general recommendations adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women in relation to reservations and they noted the proposal by that Committee to adopt a further recommendation on the subject in conjunction with the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. The Chairpersons expressed their firm support for the approach reflected in General Comment No. 24 of the Human Rights Committee and they urged that the conclusions proposed by the International Law Commission should be adjusted accordingly to reflect that approach. »

(Ils ont cependant estimé que le projet dans sa teneur actuelle est indûment restrictif par certains côtés et ne prend pas suffisamment en compte le fait que les traités des droits de l'homme, en vertu même de leur objet et du rôle qu'ils reconnaissent aux individus, ne peuvent pas être placés sur le même plan que d'autres traités aux caractéristiques différentes.

Les Présidents estiment que la capacité d'un organe de contrôle de s'acquitter de sa fonction de détermination de la portée des dispositions de la convention pertinente ne peut pas être exercée effectivement s'il est empêché d'exercer une fonction similaire par rapport aux réserves. À leur neuvième réunion, ils ont particulièrement rappelé deux recommandations générales adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, relatives aux réserves, et ont pris note de la proposition de ce comité d'adopter une recommandation ultérieure sur ce sujet à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les Présidents ont exprimé leur ferme soutien à l'approche reflétée dans l'Observation générale No 24 du Comité des droits de l'homme et ont vivement recommandé que les conclusions proposées par la Commission du droit international soient ajustées en conséquence afin de refléter cette approche.)

15. En outre, bien que ce document ne constitue pas à proprement parler une réaction aux conclusions préliminaires de la Commission, le Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention de la CDI sur l'important rapport, en date du 29 juin 1998, du Groupe de travail II du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes²⁷, établi en application de l'article 21 de la Convention sur l'élimination de

²⁷ Application de l'article 21 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, rapport du Groupe de travail II, « Réserves à la

toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et portant sur les réserves à cette convention, adopté par le Comité lors de sa dix-neuvième session²⁸. Ce rapport appelle les États parties à la Convention qui ont formulé des réserves à les retirer ou à les modifier. Le Comité se fonde notamment sur le deuxième rapport sur les réserves aux traités²⁹. Il se déclare d'accord avec le Rapporteur spécial pour considérer que « les objections des États constituent souvent non seulement un moyen de pression sur les États réservataires, mais aussi un guide utile pour l'appréciation de la licéité d'une réserve par le Comité lui-même »³⁰, et il conclut :

« qu'il a certaines responsabilités en sa qualité d'organe composé d'experts chargé d'examiner les rapports périodiques présentés en application de la Convention. À l'occasion de l'examen des rapports nationaux, il engage un dialogue constructif avec les États parties concernés et ne manque pas de déplorer dans ses conclusions les réserves formulées à l'égard des articles 2 et 16³¹] ou le refus de les retirer ou de les modifier³² ».

et le Comité ajoute :

« Le Rapporteur spécial [de la CDI] considère que c'est aux États parties qu'il appartient en premier lieu de contrôler la licéité des réserves. Le Comité tient cependant à attirer une nouvelle fois l'attention des États parties sur la vive préoccupation que lui inspirent le nombre et la portée des réserves illicites. Il constate par ailleurs avec inquiétude que, même lorsque des États parties forment des objections, les États concernés semblent peu disposés à retirer ou à modifier leurs réserves et à se conformer ainsi aux principes du droit international³³. »

16. Par ailleurs, conformément à la recommandation contenue au paragraphe 2 de la résolution 52/156 de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1997³⁴, cinq États ont fait parvenir au Secrétariat des commentaires relatifs aux conclusions préliminaires adoptées par la Commission en 1997³⁵. D'une manière générale, ces États

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes », CEDAW/C/1998/II/WG.II/WP.1/Rev.2.

²⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 38* (A/53/38/Rev.1), par. 405.

²⁹ A/CN.4/477/Add.1. Le Comité semble se référer notamment aux paragraphes 241 à 251, bien que ceux-ci ne soient pas expressément mentionnés.

³⁰ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 38* (A/53/38/Rev.1), par. 20.

³¹ L'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979 énumère les obligations générales des États parties et l'article 16 tire les conséquences concrètes du principe de l'égalité de l'homme et de la femme dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux.

³² Par. 22.

³³ Ibid., par. 23.

³⁴ « L'Assemblée générale ... appelle l'attention des gouvernements sur le fait qu'il importe qu'ils communiquent à la Commission du droit international leurs vues ... en particulier sur: ... b) Les conclusions préliminaires de la Commission [du droit international] concernant les réserves aux traités multilatéraux normatifs, y compris les traités relatifs aux droits de l'homme. » Suite à cette demande, le Directeur de la Division de la codification a adressé, le 29 décembre 1997, une lettre aux missions permanentes des États Membres et aux observateurs, sollicitant leurs observations sur les conclusions préliminaires de la Commission.

³⁵ Aux trois États mentionnés dans le troisième rapport sur les réserves aux traités [le Liechtenstein, Monaco et les Philippines (A/CN.4/491, note 35)] se sont ajoutées la Chine et

se félicitent de l'adoption des conclusions préliminaires³⁶ et de cette occasion de les commenter avant que la Commission se prononce définitivement sur les questions qui y sont abordées. Monaco et les Philippines (qui font quelques suggestions complémentaires) approuvent les conclusions préliminaires. La Chine insiste sur l'importance qu'elle attache à la coopération avec les organes de droits de l'homme mais considère que ceux-ci doivent rester dans le cadre strict de leur mandat, tel qu'il est défini dans les traités et ajoute que lorsque ceux-ci ne contiennent pas de disposition explicite, « la licéité des réserves aux traités n'entre pas dans le cadre des fonctions et des pouvoirs des organes de contrôle »; elle suggère en outre qu'au paragraphe 6 l'expression « modalités traditionnelles » devrait être remplacée par « modalités bien établies »³⁷ et que le paragraphe 12 devrait être supprimé afin de ne pas donner l'impression que les pratiques et les règles régionales diffèrent de celles en vigueur au plan universel ou même l'emportent sur elles³⁸. La Chine s'accorde avec le Liechtenstein pour estimer que la mise en œuvre de la recommandation figurant au paragraphe 7 des conclusions préliminaires pourrait s'avérer difficile en pratique³⁹. Concluant ses observations, le Liechtenstein attire l'attention de la Commission sur les points suivants qui lui paraissent mériter une attention particulière :

- « – Reconsideration of the correlation between paragraphs 5 and 7 of the Preliminary Conclusions;
- The possibility of drafting optional protocols should be further elaborated upon. In doing that, the Commission should consider issues such as feasibility, usefulness from a practical point of view, including time frame;
- Practical and concrete suggestions for the imminent future to remedy the current state of affairs involving uncertainties concerning the application of multilateral treaties, especially in the field of human rights;
- Comments on the legal effect of objections by States parties made to reservations lodged by other States parties;
- Study of the potential of an enhanced role played by depositaries of multilateral treaties. »
- (– Réexamen de la corrélation entre les paragraphes 5 et 7 des conclusions préliminaires;

la Suisse. Le Rapporteur spécial tient à adresser ses vifs remerciements à ces États et se permet d'exprimer le vœu que d'autres États suivront ces exemples.

³⁶ Le Liechtenstein se demande cependant si celles-ci ne sont pas prématurées.

³⁷ Le paragraphe 6 des conclusions préliminaires est ainsi rédigé : « La Commission souligne que cette compétence des organes de contrôle n'exclut pas ni n'affecte d'une autre manière les modalités traditionnelles de contrôle pour les parties contractantes d'une part, conformément aux dispositions précitées des Conventions de Vienne de 1969 et 1986, et, d'autre part, le cas échéant, par les organes chargés du règlement des différends qui pourraient surgir quant à l'interprétation ou l'application des traités. »

³⁸ Voir le texte du paragraphe 12 dans la note 21 *supra*.

³⁹ Le paragraphe 7 est rédigé de la manière suivante : « La Commission suggère que des clauses expresses soient prévues dans les traités multilatéraux normatifs, et en particulier dans les traités relatifs aux droits de l'homme, ou que des protocoles aux traités existants soient élaborés si les États souhaitent conférer à l'organe de contrôle compétence pour apprécier ou établir la licéité d'une réserve. »

- La suggestion de rédiger des protocoles additionnels devrait être approfondie. Ce faisant, la Commission devrait examiner notamment les questions de sa « faisabilité », de son utilité d'un point de vue pratique, en prenant en considération le facteur temporel;
- Des suggestions pratiques et concrètes pour l'avenir immédiat afin de remédier à l'état actuel des choses caractérisé par des incertitudes en ce qui concerne l'application des traités multilatéraux particulièrement dans le domaine des droits de l'homme;
- Des commentaires sur l'effet juridique des objections des États parties formulées à l'égard des réserves faites par d'autres États parties;
- Étude des possibilités de reconnaître un rôle accru des dépositaires des traités multilatéraux.)

Quant à la Suisse, qui confirme les commentaires et observations de sa délégation en Sixième Commission, elle avait également insisté à cette occasion sur le rôle des dépositaires et sur le caractère à ses yeux contradictoires des dispositions du paragraphe 5 des conclusions préliminaires (avec celles du paragraphe 4) et considéré que la compétence des organes de contrôle en matière de réserves ne pouvait être appréciée qu'au regard de chaque instrument constitutif et en fonction de la volonté exprimée par les États parties⁴⁰.

17. Les larges passages des réactions des États et des organes de contrôle institués par les traités de droits de l'homme reproduits ci-dessus le sont pour l'information des membres de la Commission. Le Rapporteur spécial estime cependant qu'il ne serait pas utile de discuter à nouveau à ce stade des conclusions *préliminaires* adoptées par la Commission en 1997.

18. Bien que, pour les raisons qu'il a tenté d'expliquer dans son troisième rapport⁴¹, l'adoption de ces conclusions ne lui paraissent pas avoir été prématurée, il lui semble qu'il est préférable de ne pas réviser formellement les conclusions adoptées il y a trois ans; une telle révision ne pourrait avoir qu'un caractère provisoire: d'une part, on peut espérer que d'autres États et d'autres organes de droits de l'homme y réagiront encore (et que ceux qui l'ont fait complèteront leurs réponses); d'autre part et surtout, il paraît logique que la Commission ne revienne à cet aspect du sujet que lorsqu'elle aura achevé l'examen de l'ensemble des questions de fond relatives au régime des réserves aux traités, ce qui devrait être chose faite l'an prochain ou, au plus tard, en 2002. C'est à ce moment-là que, comme il l'a indiqué dans son troisième rapport⁴², le Rapporteur spécial se propose de présenter un projet de conclusions définitives sur les points abordés dans les conclusions préliminaires; le cas échéant, ces conclusions pourront être incorporées dans le Guide de la pratique (quoiqu'il ne soit pas certain que leur nature s'y prête). Cette suggestion n'a pas suscité d'objection lors des débats de la Commission au cours de ses cinquantième et cinquante et unième sessions.

19. Par ailleurs, le Rapporteur spécial avait joint en annexe à son deuxième rapport une bibliographie concernant les réserves aux traités. Comme cela avait été annoncé

⁴⁰ A/C.6/52/SR.22, par. 80 à 87.

⁴¹ A/CN.4/491, par. 22.

⁴² Ibid., par. 23.

dans le troisième rapport⁴³, une version complétée de ce document a été jointe au quatrième rapport⁴⁴.

2. Les troisième et quatrième rapports sur les réserves aux traités et leurs suites

20. Le troisième rapport sur les réserves aux traités⁴⁵ se composait de deux chapitres d'importance très inégale. Le premier, intitulé « Introduction », avait la même « fonction » que le présent chapitre: il récapitulait les travaux antérieurs de la Commission sur le sujet et comportait une présentation générale du rapport, de nature essentiellement méthodologique⁴⁶. Le second, portait sur « la définition des réserves (et des déclarations interprétatives)⁴⁷ ». Une annexe récapitulait les projets de directives proposés par le Rapporteur spécial au titre du Guide de la pratique⁴⁸.

21. Faute de temps, la Commission n'a pu examiner que partiellement le troisième rapport lors de sa cinquantième session. Elle a achevé cet examen lors de sa cinquante et unième session, en 1999. Entre-temps, le Rapporteur spécial avait présenté son quatrième rapport qui, compte tenu de cette circonstance, n'a comporté qu'un chapitre unique récapitulant les éléments nouveaux intervenus depuis l'examen du deuxième rapport⁴⁹ et proposant un réexamen du projet de directive relatif aux « déclarations de non-reconnaissance⁵⁰ ».

a) L'examen du troisième rapport par la Commission

i) La cinquantième session

22. Lors de sa cinquantième session, la CDI a examiné le troisième rapport sur le droit des traités en trois temps :

- En premier lieu, la Commission a débattu de la partie du rapport relative à la définition des réserves aux traités multilatéraux et des projets de directives correspondants⁵¹, qu'elle a renvoyés au Comité de rédaction;
- En deuxième lieu, le Comité de rédaction ayant apporté à ces projets un certain nombre de modifications, elle a examiné les textes ainsi amendés et a adopté six d'entre eux en apportant à certains des retouches relativement mineures. En

⁴³ A/CN.4/491, par. 11.

⁴⁴ A/CN.4/478/Rev.1.

⁴⁵ A/CN.4/491 et Add. 1, Add.2 et Corr.1, Add.3 et Corr.1 (anglais/français/russe seulement), Add.4 et Corr.1, Add.5 et Add.6 et Corr.1.

⁴⁶ Par. 31 à 47.

⁴⁷ Par. 48 à 522. Malgré ce que le Rapporteur spécial espérait – et avait annoncé initialement (cf. par. 44 et 47) –, il ne lui a pas été possible d'aborder dans son troisième rapport la question de la formulation des réserves (et des déclarations interprétatives), des acceptations et des objections aux réserves (et aux déclarations interprétatives), du fait de l'abondance de la matière. Davantage même, une question liée à celle de la définition des réserves et des déclarations interprétatives, celle des « alternatives aux réserves » (cf. par. 50 du troisième rapport), n'a pu être traitée.

⁴⁸ A/CN.4/491/Add.6 (par. 523) et Corr. 1.

⁴⁹ Ces éléments sont largement repris dans le présent chapitre du cinquième rapport; voir *supra*, par. 1.

⁵⁰ A/CN.4/499, par. 44 à 54.

⁵¹ A/CN.4/491/Add.1-3, par. 48-235; projets de directives 1.1 et 1.1.1 à 1.1.8, devenus, dans la numérotation adoptée en 1999, 1.1.1 à 1.1.6 et 1.4.1 à 1.4.3; un « tableau de correspondance » entre les numéros des projets de directives proposés par le Rapporteur spécial et ceux retenus par la Commission en 1999 figure en appendice à la fin du présent chapitre.

outre, la Commission a adopté le texte d'une directive « de sauvegarde », proposée par le Rapporteur spécial à la demande de plusieurs membres⁵². En revanche, en plein accord avec le Rapporteur spécial, il a été décidé de renvoyer à nouveau au Comité de rédaction les projets de directives 1.1.5 et 1.1.6 relatives aux « réserves extensives », ni la rédaction du Rapporteur spécial, ni celle retenue par le Comité lui-même ne semblant pleinement satisfaisantes;

- En troisième lieu, la Commission a approuvé les commentaires des projets d'articles qu'elle avait adoptés, et qui sont reproduits dans son rapport sur sa cinquantième session à l'Assemblée générale⁵³.

23. À la fin de la cinquantième session, le Rapporteur spécial a également pu présenter la partie de son troisième rapport⁵⁴ consacrée à la distinction entre réserves et déclarations interprétatives⁵⁵. Toutefois, faute de temps, cette partie du troisième rapport n'a pu faire l'objet que d'échanges de vues limités et seul le projet de directive 1.2, relatif à la définition générale des déclarations interprétatives, a pu être renvoyé au Comité de rédaction⁵⁶.

ii) *La cinquante et unième session*

24. En 1999, lors de sa cinquante et unième session, la Commission était saisie des parties du troisième rapport qu'elle n'avait pu examiner l'année précédente, consacrées d'une part aux déclarations interprétatives et, d'autre part, aux « réserves » et aux déclarations interprétatives relatives aux traités bilatéraux⁵⁷. En outre, il lui fallait réexaminer les projets de directives relatives aux « réserves extensives⁵⁸ » et le nouveau projet de directive 1.1.7 se substituant à celui proposé par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport au sujet des « réserves de non-reconnaissance ».

25. En effet, à l'issue du débat en plénière lors de la cinquantième session, celui-ci s'est déclaré convaincu qu'il avait fait fausse route en considérant, dans un premier temps, qu'il s'agissait de réserves au sens juridique du mot⁵⁹. En conséquence, il a proposé, dans son quatrième rapport⁶⁰, un projet de directive qui reflétait la position de la grande majorité des membres de la Commission et qui, avec quelques modifications, a été adopté par la Commission en tant que projet de directive 1.4.3.

26. En outre, comme elle l'avait envisagé lors de sa cinquantième session⁶¹, la Commission a réexaminé les projets de directives 1.1.1 et 1.1.3 relatifs respectivement à l'« objet des réserves » et aux « réserves à portée territoriale », à la lumière

⁵² Initialement non numéroté, ce projet de directive porte le numéro 1.6 dans le texte adopté en 1999; voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 10* (A/54/10), p. 251.

⁵³ Ibid., cinquante-troisième session, *Supplément No 10* (A/53/10), par. 540, p. 213 à 232.

⁵⁴ A/CN.4/491/Add.4, par. 236 à 414.

⁵⁵ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10* (A/53/10), par. 505 à 519.

⁵⁶ Cf. A/CN.4/SR.2552.

⁵⁷ A/CN.4/491/Add.5, par. 422 à 521.

⁵⁸ Voir *supra*, par. 22.

⁵⁹ Voir A/CN.4/491/Add.3, par. 168 à 181.

⁶⁰ A/CN.4/499, par. 44 à 54.

⁶¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10* (A/53/10), note 215, p. 217.

des débats concernant les déclarations interprétatives, ce qui l'a conduite à reformuler la première⁶² mais à n'apporter aucune modification à la seconde.

27. Lors de sa cinquante et unième session, la Commission a donc pu adopter, avec des modifications plus ou moins importantes, l'ensemble des projets de directives relatives à la définition des réserves et des déclarations interprétatives qui lui avaient été proposés dans le troisième rapport du Rapporteur spécial⁶³. Elle a également réexaminé et complété la « directive de sauvegarde » relative à la « portée des définitions » qu'elle avait adoptée provisoirement en 1998⁶⁴. En outre, à l'initiative du Comité de rédaction, la Commission a procédé à un réarrangement de l'ordre de présentation des 25 projets de directives adoptés jusqu'à présent. Ils sont désormais regroupés en six sections relatives respectivement aux sujets suivants :

- Définition des réserves (directives 1.1 et 1.1.1 à 1.1.7);
- Définition des déclarations interprétatives (directives 1.2, 1.2.1 et 1.2.2);
- Distinction entre réserves et déclarations interprétatives (directives 1.3 et 1.3.1 à 1.3.3);
- Déclarations unilatérales autres que les réserves et les déclarations interprétatives (directives 1.4 et 1.4.1 à 1.4.5);
- Déclarations unilatérales relatives aux traités bilatéraux (directives 1.5.1 à 1.5.3);
- Portée des définitions (directive 1.6)⁶⁵.

28. Le Rapporteur spécial souhaite saisir l'occasion du présent rapport pour s'expliquer sur le système de numérotation des dispositions du Guide de la pratique qu'il a retenu et qui a fait l'objet de critiques de la part de certains membres de la Commission pour son apparente complication⁶⁶. Ce système répond à un double souci. D'une part, il vise à se démarquer clairement de la présentation habituelle des traités internationaux, divisés en articles : le Guide de la pratique n'est pas un projet de traité et n'a en principe pas vocation à le devenir⁶⁷. D'autre part, après les tâtonnements initiaux, cette présentation devrait permettre l'insertion éventuelle de nouvelles dispositions au sein des sections existantes sans que soit remise en cause la

⁶² Le texte initial se lisait ainsi : « Une réserve peut porter sur une ou plusieurs dispositions d'un traité ou, d'une manière plus générale, sur la manière dont l'État ou l'organisation internationale entend mettre en œuvre l'ensemble du traité. » Le nouveau texte dispose : « Une réserve vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité, ou du traité dans son ensemble sous certains aspects particuliers, dans leur application à l'État ou à l'organisation internationale qui la formule. »

⁶³ Après discussion, et en accord avec le Rapporteur spécial, la Commission n'a pas repris les projets de directives 1.3.0., 1.3.0 *bis* et 1.3.0 *ter* qui énuméraient les critères de distinction entre réserves et déclarations interprétatives. Elle a considéré, à juste titre, que ces critères ressortaient suffisamment clairement des définitions elles-mêmes (cf. *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 10 (A/54/10)*, par. 468).

⁶⁴ Voir *supra*, par. 22.

⁶⁵ Voir en annexe à la fin de ce chapitre, le tableau de concordance entre les projets de directives proposés par le Rapporteur spécial et ceux adoptés par la Commission.

⁶⁶ Voir notamment les observations de MM. Kabatsi et Kateka (A/CN.4/SR.2597, 13 juillet 1999); *contra* : M. Melescanu, *ibid.*

⁶⁷ Cf. les paragraphes 467 à 470, 483, 484, et 487 du Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-septième session, *Annuaire ... 1995*, vol. II (deuxième partie), document A/50/10, p. 112 et 113.

structure générale de l'ensemble et sans recourir à la malencontreuse formule de dispositions « *bis* », « *ter* » ou « *quater* ». Peut-être les membres de la Commission qui ont pu, au départ, être troublés par le mode de numérotation retenu conviendront-ils que, passé un temps d'adaptation, il ne pose pas de problème particulier⁶⁸?

29. Chacun des projets de directive adopté jusqu'à présent a fait l'objet d'un commentaire⁶⁹.

30. Compte tenu de certaines incompréhensions⁷⁰, il paraît utile de rappeler que le chapitre premier du Guide de la pratique a pour *seul* objet de *définir* ce qu'il faut entendre par le mot « réserves » en distinguant celles-ci d'autres déclarations unilatérales répondant à des critères différents, en particulier les déclarations interprétatives. Les projets de directives qui y figurent ne préjugent en aucune manière la licéité des unes ou des autres. Comme l'explique clairement le commentaire du projet de directive 1.6 adopté par la Commission en 1999 :

« Définir n'est pas réglementer. "Énonciation des qualités essentielles d'un objet^[71]", une définition a pour seule fonction de déterminer à quelle catégorie générale se rattache telle ou telle déclaration. Mais cette classification ne préjuge nullement la validité des déclarations en cause: une réserve peut être licite ou illicite, elle demeure une réserve si elle répond à la définition retenue. *A contrario*, elle n'est pas une réserve si elle ne répond pas aux critères énoncés dans ces projets de directives (et dans ceux que la Commission se propose d'adopter l'an prochain), mais il n'en résulte pas forcément que ces déclarations soient licites (ou illicites) au regard d'autres règles du droit international. Et il en va de même des déclarations interprétatives dont on peut concevoir qu'elles ne soient pas licites soit parce qu'elles dénatureraient le traité, soit parce qu'elles n'auraient pas été formulées au moment requis^[72], etc.⁷³. »

31. L'ensemble des projets de directives adoptés en 1998 et 1999 appelle une seconde remarque. Bien que le sujet retenu par la Commission avec l'accord de la Sixième Commission soit intitulé « Les réserves aux traités », la Commission s'est

⁶⁸ Il est intéressant de relever que les représentants des États qui ont pris la parole devant la Sixième Commission lors des deux dernières sessions de l'Assemblée générale n'ont pas semblé éprouver de difficulté particulière à cet égard.

⁶⁹ Les commentaires des directives 1.1, 1.1.2 à 1.1.4 et 1.1.7 sont reproduits dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10 (A/53/10)*, par. 540, p. 213 à 216 et 221 à 231. Ceux afférents aux autres directives le sont dans *ibid.*, cinquante-quatrième session, *Supplément No 10 (A/54/10)*, par. 470, p. 169 à 253.

⁷⁰ Voir notamment l'article, proprement injurieux pour le Rapporteur spécial, publié par M. Karel Zemanek dans l'*Austrian Review of International and European Law*, « Alain Pellet's Definition of a Reservation » (1998, No 3 (2), p. 295 à 299). L'auteur, qui n'a pas pris la peine d'essayer de comprendre l'objet de la première partie du Guide de la pratique (ou, en tout cas, ne l'a pas compris), s'en prend violemment au projet de directive 1.1.1 qui, selon lui, légitimerait les réserves de nature générale (*across-the-board reservations*). C'est confondre la définition des réserves avec leur validité. Comme le Rapporteur spécial l'a rappelé à plusieurs reprises (cf. A/CN.4/SR.2545, A/CN.4/SR.2548, A/CN.4/SR.2549), il est absurde d'exclure les réserves illicites de la définition des réserves: en procédant ainsi, on se prive de toute possibilité de constater leur illicéité!

⁷¹ *Grand Larousse encyclopédique*.

⁷² Ce problème peut fort bien surgir s'agissant des déclarations interprétatives conditionnelles.

⁷³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 10 (A/54/10)*, par. 470, p. 252.

efforcée de définir non seulement les réserves proprement dites, mais aussi d'autres déclarations unilatérales faites au sujet d'un traité et communément appelées « déclarations interprétatives », la frontière entre les unes et les autres étant souvent difficile à tracer. Pour cette raison, et compte tenu de l'ampleur prise par la pratique des déclarations interprétatives, le Rapporteur spécial estime, malgré ses hésitations initiales⁷⁴, qu'il conviendra, dans les chapitres suivants du Guide de la pratique, de déterminer le régime juridique des réserves elles-mêmes, mais aussi celui des déclarations interprétatives et, parmi celles-ci, de faire une distinction entre les « simples » déclarations interprétatives d'une part et les déclarations interprétatives conditionnelles⁷⁵ d'autre part. On peut d'ailleurs penser que le régime juridique de ces dernières, auxquelles l'État ou l'organisation internationale déclarante subordonne son consentement à être lié par le traité, sera voisin de celui des réserves elles-mêmes.

b) L'examen des rapports de la Commission par la Sixième Commission

32. De même que la Commission a examiné en deux temps le troisième rapport du Rapporteur spécial (corrigé sur un point particulier par le quatrième rapport), de même, la Sixième Commission a débattu des rapports de la CDI sur la définition des réserves successivement lors de ses cinquante-troisième et cinquante-quatrième sessions en 1998 et en 1999.

33. Dans les deux cas, à l'occasion du débat sur la partie du rapport de la Commission relative aux réserves aux traités⁷⁶, quelques délégations sont revenues sur certaines questions examinées les années précédentes, et beaucoup ont pris position et fait des suggestions utiles sur les différents projets de directives adoptés par la Commission.

i) Remarques générales sur le sujet

34. Tant en 1998⁷⁷ qu'en 1999⁷⁸, nombre de délégations ont renouvelé le souhait que le régime de Vienne ne soit pas remis en cause, bien que certaines aient estimé qu'un régime de réserves particulier devrait s'appliquer aux traités de droits de l'homme⁷⁹, d'autres, au contraire, s'y opposant radicalement⁸⁰.

⁷⁴ Voir notamment A/CN.4/SR.2552, A/CN.4/SR.2581 ou A/CN.4/SR.2583.

⁷⁵ La définition des déclarations interprétatives conditionnelles est donnée par le projet de directive 1.2.1; voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 10* (A/54/10), p. 194 à 202, avec le commentaire adopté par la Commission.

⁷⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10* (A/53/10), par. 469 à 540 et *ibid.*, cinquante-quatrième session, *Supplément No 10* (A/54/10), par. 450 à 470.

⁷⁷ États-Unis, A/C.6/53/SR.14, par. 52; France, A/C.6/53/SR.16, par. 64; Suède, au nom des pays nordiques, A/C.6/53/SR.17, par. 5; Pakistan, *ibid.*, par. 20; Roumanie, A/C.6/53/SR.18, par. 4; Allemagne, *ibid.*, par. 23; Venezuela, *ibid.*, par. 29; Cuba, *ibid.*, par. 55; Tunisie, *ibid.*, par. 57; Hongrie, A/C.6/53/SR.19, par. 23; Singapour, *ibid.*, par. 27; République islamique d'Iran, A/C.6/53/SR.20, par. 9; Portugal, *ibid.*, par. 36; Inde, A/C.6/53/SR.21, par. 34; Égypte, A/C.6/53/SR.22, par. 14.

⁷⁸ Chili, A/C.6/54/SR.16, par. 3; Pakistan, A/C.6/54/SR.17, par. 59; Slovaquie, A/C.6/54/SR.22, par. 35; Croatie, A/C.6/54/SR.25, par. 51; Fédération de Russie, A/C.6/54/SR.26, par. 50; Jamahiriya arabe libyenne, *ibid.*, par. 14; Slovaquie, *ibid.*, par. 58; Chypre, *ibid.*, par. 86; Égypte, A/C.6/54/SR.27, par. 24; Koweït, A/C.6/54/SR.28, par. 87; Cuba, *ibid.*, par. 95.

⁷⁹ Suède, au nom des pays nordiques, A/C.6/53/SR.17, par. 6; Italie, A/C.6/53/SR.18, par. 33, et A/C.6/54/SR.24, par. 30; Hongrie, *ibid.*, par. 36; Niger, A/C.6/54/SR.25, par. 108; voir aussi

35. Plusieurs délégations ont attiré l'attention sur l'intérêt croissant suscité par le sujet⁸¹ et insisté sur l'utilité pratique que présenterait, pour les États, le Guide de la pratique une fois achevé⁸². Ce point revêt une importance particulière aux yeux du Rapporteur spécial: c'est en effet à l'occasion de l'examen du chapitre premier du Guide de la pratique que, pour la première fois, les États sont en mesure d'apprécier *in concreto* la forme que celui-ci pourrait revêtir⁸³. Il est réconfortant de constater que l'exercice a semblé convaincant aux États qui se sont exprimés sur ce point, et qu'aucun n'a radicalement critiqué la forme retenue.

36. Toutefois, deux États ont jugé le projet trop détaillé⁸⁴ et un autre a estimé que l'objectif final devrait être l'élaboration d'un projet de convention⁸⁵; bien que la Commission n'ait jamais totalement écarté cette possibilité, elle n'est guère conforme à l'orientation majoritaire de ses membres⁸⁶ et le Rapporteur spécial demeure extrêmement réservé sur une telle éventualité. Un autre encore a suggéré que le projet soit complété par des déclarations types (*model statements*⁸⁷), ce qui paraît inclure non seulement des clauses types, comme la Commission l'a envisagé⁸⁸, mais aussi des modèles d'acceptations, d'objections ou d'autres réactions aux réserves et déclarations interprétatives à l'image de ce qu'envisage le Conseil de l'Europe⁸⁹; cette suggestion paraît en effet mériter considération.

37. En ce qui concerne, plus précisément l'exercice « définitionnel » auquel s'est livrée la Commission en 1998 et 1999, la plupart des délégations qui se sont exprimées ont jugé qu'il était utile, voire très important⁹⁰, même si certaines ont estimé qu'il ne fallait pas s'en tenir là⁹¹. Ceci va de soi⁹²; toutefois, comme l'ont fait re-

Irlande, A/C.6/53/SR.20, par. 50. La Grèce a indiqué qu'il conviendrait de reprendre l'étude du rôle des organes de contrôle des traités de droits de l'homme en matière de réserves (A/C.6/54/SR.28, par. 12).

⁸⁰ Singapour, A/C.6/53/SR.19, par. 27 et 28; Égypte, A/C.6/53/SR.22 par. 15, et A/C.6/54/SR.27, par. 25; Pakistan, A/C.6/54/SR.17, par. 59; Tunisie, A/C.6/54/SR.25, par. 29; Cuba, A/C.6/54/SR.28, par. 95; voir aussi Algérie, A/C.6/53/SR.20, par. 61, et la déclaration du Secrétaire général du Comité juridique consultatif africano-asiatique, A/C.6/53/SR.17, par. 45.

⁸¹ Suède, au nom des pays nordiques, A/C.6/53/SR.17, par. 4 et 6; Allemagne, A/C.6/53/SR.18, par. 23; Inde, A/C.6/53/SR.21, par. 33, ou Grèce, A/C.6/53/SR.22, par. 44; Bahreïn, A/C.6/54/SR.28, par. 59; Portugal, *ibid.*, par. 90.

⁸² Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, A/C.6/53/SR.14, par. 15; Japon, A/C.6/53/SR.17, par. 26; Italie, A/C.6/53/SR.18, par. 33; Tunisie, *ibid.*, par. 57; Chili, A/C.6/54/SR.16, par. 2; États-Unis d'Amérique, A/C.6/54/SR.19, par. 32, et A/C.6/54/SR.25, par. 83 et 85; Slovénie, A/C.6/54/SR.22, par. 35; Pologne, A/C.6/54/SR.25, par. 110; République islamique d'Iran, A/C.6/54/SR.26, par. 69; Chypre, *ibid.*, par. 86; Koweït, A/C.6/54/SR.28, par. 87.

⁸³ La France (A/C.6/53/SR.16, par. 65, et A/C.6/54/SR.24, par. 38) et le Niger (A/C.6/54/25, par. 104) ont contesté l'utilisation du mot « directives » et préféreraient que l'on utilise l'expression « lignes directrices »; le Rapporteur spécial n'est guère convaincu que ce changement terminologique s'impose.

⁸⁴ Japon, A/C.6/54/SR.25, par. 15, et Autriche, A/C.6/54/SR.27, par. 17.

⁸⁵ Venezuela, A/C.6/54/SR.27, par. 13.

⁸⁶ Voir *Annuaire ... 1995*, vol. II (deuxième partie), document A/50/10, par. 467 à 470, 483 et 487.

⁸⁷ Croatie, A/C.6/54/SR.25, par. 50.

⁸⁸ Cf. *Annuaire ... 1995*, vol. II (deuxième partie), document A/50/10, par. 487.

⁸⁹ Voir *infra*, par. 54 à 56.

⁹⁰ Autriche, A/C.6/53/SR.15, par. 16; Italie, A/C.6/53/SR.18, par. 33; Tunisie, *ibid.*, par. 57; ou Slovaquie, A/C.6/53/SR.22, par. 41.

⁹¹ Voir surtout Royaume-Uni, A/C.6/53/SR.14, par. 15 (voir aussi l'« annex to United-Kingdom statement on 2 November 1999 » dans laquelle cet État se dit « more than ever convinced that

marquer certains délégués, et comme l'a relevé à nouveau le Rapporteur spécial lorsqu'il lui a été donné de prendre la parole devant la Sixième Commission conformément à l'heureuse pratique inaugurée en 1997⁹³, il convient de ne pas confondre la définition des réserves d'une part, et les conditions de leur licéité d'autre part: ce n'est qu'en déterminant précisément si telle ou telle déclaration unilatérale constitue ou non une réserve qu'il est possible de lui appliquer – ou non – le régime juridique des réserves et, donc, d'en apprécier la licéité⁹⁴.

38. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle la quasi-totalité des délégations ont appuyé l'intention du Rapporteur spécial⁹⁵ de définir les déclarations interprétatives par rapport aux réserves et d'étudier parallèlement le régime juridique des unes et des autres⁹⁶.

ii) *Observations sur les projets de directives*

39. En ce qui concerne les projets de directives adoptées, elles ont fait l'objet d'une approbation globale de la part de plusieurs délégations⁹⁷, même si d'autres leur ont adressé des critiques, en général sur des points de détail, ou ont fait des suggestions de rédaction intéressantes⁹⁸. Toutes ne peuvent être reflétées ici et seules celles pouvant présenter un intérêt immédiat pour les travaux de la Commission relatifs à l'adoption en première lecture du Guide de la pratique sont brièvement évoquées ci-après⁹⁹.

[the discussion of definitions] is unnecessarily absorbing the Commission's time and leading it away from the main issues on which States need guidance » (plus convaincu que jamais que [la discussion des définitions] absorbe sans nécessité le temps de la Commission et la détourne des principaux problèmes sur lesquels les États ont besoin de directives) – ce n'est l'avis ni d'une majorité d'États, ni du Rapporteur spécial); voir aussi Allemagne, A/C.6/54/SR.25, par. 16, ou Suède, au nom des pays nordiques, A/C.6/54/SR.24, par. 47, et le résumé thématique des débats tenus à la Sixième Commission pendant sa cinquante-quatrième session, établi par le Secrétariat, A/CN.4/504, par. 87 et 88.

⁹² Le Rapporteur spécial assume toute sa part dans le retard pris dans l'élaboration du Guide de la pratique. Pour sa « défense », il tient à préciser qu'il ne bénéficie d'aucune assistance autre que celle (dont il n'a qu'à se féliciter) que peut lui fournir le secrétariat de la Commission, qu'il ne peut solliciter à l'excès compte tenu de sa grande charge de travail, et que le sujet se révèle, décidément, fort tentaculaire et complexe.

⁹³ 4 novembre 1998, A/C.6/53/SR.20, par. 73 à 84.

⁹⁴ Voir *supra*, par. 30 et note 70.

⁹⁵ Voir *supra*, par. 31.

⁹⁶ Suède, au nom des pays nordiques, A/C.6/53/SR.17, par. 5; Allemagne, A/C.6/53/SR.18, par. 24; Venezuela, *ibid.*, par. 30; Italie, *ibid.*, par. 33; Tunisie, *ibid.*, par. 57; Slovénie, A/C.6/53/SR.21, par. 5; Slovaquie, A/C.6/53/SR.22, par. 41; Grèce, *ibid.*, par. 45; Bosnie-Herzégovine, *ibid.*, par. 47; République de Corée, *ibid.*, par. 49; Niger, A/C.6/54/SR.25, par. 105; Suisse, A/C.6/54/SR.28, par. 104. Seule la délégation du Royaume-Uni a semblé exprimer un doute sur ce point (A/C.6/53/SR.14, par. 15).

⁹⁷ États-Unis, A/C.6/53/SR.14, par. 52; Argentine, A/C.6/53/SR.15, par. 98; Algérie, A/C.6/53/SR.20, par. 62; Slovénie, A/C.6/53/SR.21, par. 5; Inde, *ibid.*, par. 34, et A/C.6/54/SR.22, par. 45, ou Suède, au nom des pays nordiques (à l'exception de la directive 1.1.3), A/C.6/54/SR.24, par. 46.

⁹⁸ Sauf à remettre sans cesse sur le métier les directives adoptées, ce qui ralentirait considérablement le travail de la Commission, celle-ci ne pourra en tenir compte concrètement qu'en seconde lecture, conformément à sa pratique actuelle. Ces observations peuvent cependant présenter un grand intérêt pour la suite des travaux de la Commission, même en première lecture.

⁹⁹ Les précieux résumés thématiques établis par le Secrétariat donnent un aperçu plus complet des

40. S'agissant de la directive 1.1, qui présente la particularité d'être un amalgame des définitions des réserves données dans les Conventions de Vienne sur le droit des traités, il est réconfortant de constater que la plupart des intervenants ont approuvé la méthode composite suivie pour adopter cette définition générale¹⁰⁰. Trois d'entre eux ont cependant proposé des amendements à la directive 1.1, visant à y remplacer le mot « modifier » par « limiter » ou « restreindre »¹⁰¹ ou à y ajouter un renvoi à la directive 1.1.1¹⁰². Toutefois, comme une délégation et le Rapporteur spécial l'ont fait remarquer, ceci reviendrait à modifier la définition de Vienne¹⁰³, ce que la Commission a décidé d'éviter dans toute la mesure du possible¹⁰⁴.

41. Quelques délégations ont cependant attiré l'attention sur les problèmes posés par l'incidence du phénomène de la succession d'États sur le régime juridique des réserves aux traités, y compris en ce qui concerne la définition elle-même¹⁰⁵. Elles ont convenu qu'il suffirait d'y revenir lorsque la Commission aborderait les réserves sous cet angle, ce qu'elle a prévu de faire dans un chapitre spécial du Guide de la pratique¹⁰⁶.

42. Une seule délégation a semblé, dans un premier temps, mettre en doute la possibilité de réserves « transversales » constatée par le projet de directive 1.1.1¹⁰⁷; elle s'est, cependant, déclarée satisfaite par la nouvelle rédaction du projet adopté en 1999¹⁰⁸. D'une façon générale, celui-ci, qui, de l'avis du Rapporteur spécial, constitue un élément important de clarification, a été approuvé tant dans la version initiale adoptée en 1998¹⁰⁹, qu'en 1999¹¹⁰, certaines délégations mettant cependant en garde contre une pratique qui doit être encadrée par des règles précises¹¹¹ sur lesquelles il ne fait, en effet, aucun doute que la Commission devra s'interroger lorsqu'elle abordera la question cruciale de la licéité des réserves.

43. Sous réserve de la possibilité de faire référence aux notifications de succession en cas de succession d'États¹¹², le projet de directive 1.1.2 a fait l'objet d'une approbation unanime¹¹³. Et il en est allé de même des directives 1.1.4¹¹⁴ et 1.1.7, dont

positions prises par les États sur chacun des projets de directive; voir A/CN.4/496, par. 155 à 174, et A/CN.4/504, par. 92 à 114.

¹⁰⁰ Voir notamment République tchèque, A/C.6/53/SR.16, par. 77; Venezuela, A/C.6/53/SR.18, par. 29; Tunisie, *ibid.*, par. 57; Grèce, A/C.6/53/SR.22, par. 45; ou Bosnie-Herzégovine, *ibid.*, par. 47; voir aussi *supra*, notes 77 et 78.

¹⁰¹ France, A/C.6/53/SR.16, par. 66; Suisse, A/C.6/53/SR.20, par. 66.

¹⁰² Guatemala, A/C.6/53/SR.25, par. 43.

¹⁰³ Mexique, A/C.6/53/SR.18, par. 16; A. Pellet, A/C.6/53/SR.20, par. 74 et 75.

¹⁰⁴ Voir *supra*, note 67.

¹⁰⁵ République tchèque, A/C.6/53/SR.16, par. 81 à 83; Slovaquie, A/C.6/53/SR.21, par. 5, et A/C.6/53/SR.22, par. 35; Suisse, A/C.6/53/SR.20, par. 67; Bosnie-Herzégovine, A/C.6/53/SR.22, par. 47; Croatie, A/C.6/53/SR.25, par. 52.

¹⁰⁶ Voir le deuxième rapport, A/CN.4/477, par. 37 et 46.

¹⁰⁷ République tchèque, A/C.6/53/SR.16, par. 78.

¹⁰⁸ 3 novembre 1999, A/C.6/53/SR.25, par. 79.

¹⁰⁹ Voir France, A/C.6/53/SR.16, par. 67; Mexique, A/C.6/53/SR.18, par. 16.

¹¹⁰ Voir Italie, A/C.6/53/SR.24, par. 26; France, *ibid.*, par. 39; Pologne, A/C.6/53/SR.25, par. 111; Grèce, A/C.6/53/SR.28, par. 8 et 9.

¹¹¹ France, A/C.6/53/SR.24, par. 39; voir aussi Burkina Faso, A/C.6/53/SR.26, par. 46.

¹¹² République tchèque, A/C.6/53/SR.16, par. 82; Suisse, A/C.6/53/SR.20, par. 67; Pologne, A/C.6/53/SR.25, par. 112. Voir aussi *supra*, note 105.

¹¹³ Voir notamment France, A/C.6/53/SR.16, par. 68; Mexique, A/C.6/53/SR.18, par. 16; Venezuela, *ibid.*, par. 29; Bahreïn, A/C.6/53/SR.21, par. 17.

¹¹⁴ Voir notamment Bahreïn, A/C.6/53/SR.21, par. 18, ou Grèce, A/C.6/53/SR.22, par. 46.

plusieurs délégations ont expressément souligné, pour l'approuver, le caractère de développement progressif du droit international¹¹⁵.

44. Pour sa part, le projet de directive 1.1.3 a été généralement approuvé¹¹⁶ sous réserve, parfois, de quelques changements rédactionnels¹¹⁷. Toutefois, une délégation s'est interrogée sur l'opportunité d'en étendre la portée en dehors des situations coloniales¹¹⁸ et deux autres ont manifesté des doutes sur le bien-fondé de la solution retenue ou, en tout cas, sur la possibilité de la généraliser¹¹⁹.

45. Curieusement, les projets de directives 1.1.5 et 1.1.6, relatifs aux déclarations unilatérales par lesquelles un État entend accroître les droits découlant du traité ou s'acquitter de leurs obligations par équivalence, et 1.4.1. et 1.4.2 sur les déclarations unilatérales visant à assumer des engagements unilatéraux ou à ajouter des éléments supplémentaires à un traité, qui ont fait l'objet de très longs débats au sein de la CDI¹²⁰, n'ont pas appelé de commentaires particulièrement abondants de la part des États. Tout au plus peut-on relever que, alors que quelques-uns avaient estimé, en 1998, que le problème des « réserves extensives » devait être expressément abordé en vue de lever toute ambiguïté¹²¹, d'autres ont jugé la question théorique¹²².

¹¹⁵ Voir notamment République tchèque, A/C.6/53/SR.16, par. 84; Mexique, A/C.6/53/SR.18, par. 18; Italie, *ibid.*, par. 34; Suisse, A/C.6/53/SR.20, par. 69; Bahreïn, A/C.6/53/SR.21, par. 18, ou Grèce, A/C.6/53/SR.22, par. 46. La Chine a attiré l'attention sur les problèmes posés par les retraits et les modifications des réserves et des déclarations interprétatives formulées conjointement (A/C.6/53/SR.25, par. 101); la question est abordée ci-après dans le chapitre III du présent rapport.

¹¹⁶ Voir notamment France, A/C.6/53/SR.16, par. 68; Mexique, A/C.6/53/SR.18, par. 17; Italie, *ibid.*, par. 34; Bahreïn, A/C.6/53/SR.21, par. 17 (la délégation de Bahreïn fait cependant état d'une réserve sur un point du commentaire – expressément approuvé au contraire par la France, A/C.6/53/SR.16, par. 68 –, qui méritera réflexion lors de l'examen de la partie du présent rapport consacrée à la formulation des réserves); Grèce, A/C.6/53/SR.22, par. 46.

¹¹⁷ Suisse, A/C.6/53/SR.20, par. 68; Pologne, A/C.6/53/SR.25, par. 113.

¹¹⁸ Mexique, A/C.6/53/SR.18, par. 17; la délégation du Mexique a étendu cette observation au projet de directive 1.1.4 (*ibid.*).

¹¹⁹ Suède, au nom des pays nordiques, A/C.6/53/SR.24, par. 46; Espagne, A/C.6/53/SR.26, par. 2; par ailleurs, le Royaume-Uni, qui n'est pas revenu sur ce point lors du débat public en 1999, a fait parvenir au Rapporteur spécial en juillet 1999 une longue note, fortement argumentée, intitulée « Draft Guidelines on Reservations to Treaties Provisionally Adopted by the International Law Commission on First Reading », dans laquelle il conclut que la pratique des États dément la position retenue par la Commission, dans la mesure où celle-ci inclut les déclarations unilatérales ayant pour effet d'exclure l'application de l'ensemble d'un traité à un territoire non métropolitain. Cette note est parvenue trop tard au Rapporteur spécial pour pouvoir être utilisée lors des débats de la Commission en 1999; elle devra constituer un élément important de réflexion lors de la seconde lecture du Guide de la pratique.

¹²⁰ Voir *supra*, par. 22.

¹²¹ Cf. France, A/C.6/53/SR.16, par. 69, ou Suisse, A/C.6/53/SR.20, par. 70 (la Suisse insiste sur l'utilité du projet de directive 1.1.5, mais se montre plus réservée sur celle de la directive 1.1.6; voir aussi, A/C.6/54/SR.28, par. 102).

¹²² Autriche, A/C.6/53/SR.15, par. 16; Suède au nom des pays nordiques, A/C.6/53/SR.17, par. 4; Fédération de Russie, A/C.6/54/SR.26, par. 57 (au sujet de la seule directive 1.1.6); le Guatemala a estimé que la directive 1.1.5 ne faisait guère plus qu'énoncer une évidence (A/C.6/54/SR.25, par. 45); voir aussi A/C.6/53/SR.20, par. 42. Plusieurs États ont considéré que les déclarations visant à assumer des engagements unilatéraux (directive 1.4.1) constituent en réalité des actes unilatéraux (cf. Italie, A/C.6/54/SR.24, par. 28; Tunisie, A/C.6/54/SR.25, par. 29; Venezuela, A/C.6/54/SR.27, par. 13; Autriche, *ibid.*, par. 17; Bahreïn, A/C.6/54/SR.28,

46. Dès 1998, quelques États avaient appuyé la position du Rapporteur spécial au sujet de la définition des déclarations interprétatives¹²³. Sur cet aspect important des travaux de la Commission en 1999, les délégations à la Sixième Commission n'ont manifesté aucune divergence avec les positions adoptées par la CDI et ont approuvé aussi bien la décision de définir les déclarations interprétatives dans le Guide de la pratique, que la définition retenue¹²⁴ à quelques rares nuances près¹²⁵, ou le critère de distinction de la directive 1.3¹²⁶.

47. La distinction entre déclarations interprétatives « simples » d'une part et conditionnelles d'autre part a été approuvée par les États¹²⁷. Plusieurs ont estimé que les secondes ressemblaient davantage à des réserves qu'à des déclarations interprétatives simples¹²⁸, d'autres ont, au contraire, insisté sur les différences entre les deux notions¹²⁹.

48. D'assez nombreuses délégations à la Sixième Commission ont formulé des observations, en général de détail, au sujet des projets de directives figurant dans la section 1.4 ou des commentaires y afférents¹³⁰. On peut relever que la directive 1.4.3, sur les déclarations de non-reconnaissance, au sujet de laquelle d'importantes divergences de vue s'étaient manifestées au sein de la Commission¹³¹, a été approuvée sur le fond par tous les États qui se sont prononcés¹³², quoique l'un d'eux ait considéré que, puisque ces déclarations ne constituent pas des réserves, une telle disposition n'avait pas sa place dans le Guide de la pratique¹³³.

49. En ce qui concerne les « réserves » aux traités bilatéraux, les projets proposés par le Rapporteur spécial¹³⁴ et adoptés par la Commission en 1999 ont été unanimement approuvés¹³⁵ à quelques points de détail près.

par. 58), ce que pense également le Rapporteur spécial (cf. le troisième rapport, A/CN.4/491/Add.3, par. 217, projet de directive 1.1.5).

¹²³ Mexique, A/C.6/53/SR.18, par. 15; Grèce, A/C.6/53/SR.22, par. 45.

¹²⁴ Voir notamment Chili, A/C.6/54/SR.16, par. 5; Italie, A/C.6/54/SR.24, par. 29; France, *ibid.*, par. 41; Croatie, A/C.6/54/SR.25, par. 53; Pologne, *ibid.*, par. 114; Venezuela, A/C.6/54/SR.27, par. 13.

¹²⁵ Cf. les remarques du Guatemala (A/C.6/54/SR.25, par. 48), qui considère que le mot « attribue » fait trop de place à la subjectivité du déclarant, de la République de Corée (*ibid.*, par. 95), qui souhaiterait que la définition des réserves soit reprise *a contrario*, ou de l'Italie (A/C.6/54/SR.24, par. 41) et de la Suisse (A/C.6/54/SR.28, par. 103), qui suggère la réintroduction de limites temporelles.

¹²⁶ De même, la directive 1.3.2 relative au libellé ou à la désignation des déclarations interprétatives ne semble pas avoir suscité d'opposition.

¹²⁷ Seul le Japon a critiqué ce qu'il semble considérer comme un élément de complication inutile (A/C.6/54/SR.25, par. 15).

¹²⁸ Cf. République de Corée, A/C.6/54/SR.25, par. 96; Espagne, A/C.6/54/SR.26, par. 3. La Suisse a considéré que ceci ne pourrait être déterminé qu'ultérieurement (A/C.6/54/SR.28, par. 104).

¹²⁹ Cf. Israël, A/C.6/54/SR.25, par. 75; République tchèque, A/C.6/54/SR.25, par. 81; Chine, *ibid.*, par. 100.

¹³⁰ Voir A/CN.4/504, par. 109 à 113.

¹³¹ Voir *supra*, par. 25, et le quatrième rapport (A/CN.4/499, par. 44 à 54).

¹³² France, A/C.6/54/SR.24, par. 42; République tchèque, A/C.6/54/SR.25, par. 81; Pologne (qui suggère que la question des effets de telles déclarations devrait être examinée par la Commission dans le cadre du sujet sur les actes unilatéraux), *ibid.*, par. 115; Espagne, A/C.6/54/SR.26, par. 2.

¹³³ Israël, A/C.6/54/SR.25, par. 77; *contra* : Chine, A/C.6/54/SR.25, par. 102.

¹³⁴ Voir Argentine, A/C.6/53/SR.15, par. 98; Venezuela, *ibid.*, par. 30.

¹³⁵ Y compris, ce qui mérite d'être noté du fait de l'abondante pratique de ce pays en la matière, par

50. Les quelques délégations qui ont commenté le projet de directive « de sauvegarde » 1.6 (portée des définitions) l'ont également approuvée¹³⁶.

B. Les initiatives prises par d'autres organes

51. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial avait attiré l'attention sur une autre marque de l'intérêt porté au sujet des réserves aux traités qui s'était traduite par les initiatives prises par deux organismes avec lesquels la Commission entretient des rapports de coopération: le Conseil de l'Europe et le Comité juridique consultatif africano-asiatique¹³⁷. Ces organismes ont, depuis lors, poursuivi leurs réflexions sur ce thème en 1998-1999.

52. En ce qui concerne le Comité juridique consultatif africano-asiatique, le troisième rapport avait signalé l'accent mis par celui-ci sur le sujet des réserves aux traités durant sa trente-septième session, qui s'est tenue à New Delhi du 13 au 18 avril 1998¹³⁸. Au cours de cette session, une réunion spéciale a été consacrée, le 14 avril 1998, aux réserves aux traités.

53. Il ressort du rapport établi par M. W. Z. Kamil¹³⁹, qui avait été nommé rapporteur de cette réunion spéciale, que les participants se sont principalement penchés sur l'examen des conclusions préliminaires adoptées par la CDI en 1997¹⁴⁰. Il ressort de leurs discussions les principaux points de convergence suivants :

- a) Le régime des réserves retenu par la Convention de Vienne sur le droit des traités a fait ses preuves et il n'est pas nécessaire de le modifier;
- b) Il est, en particulier, suffisamment souple et combine de manière satisfaisante le droit des États de faire des réserves et la nécessaire préservation de l'objet et du but du traité;
- c) Il ne serait pas satisfaisant d'introduire des différences dans le régime applicable aux différentes catégories de traités, y compris ceux relatifs aux droits de l'homme; et, de ce fait,

les États-Unis (A/C.6/54/SR.54, par. 97). Voir aussi Hongrie, A/C.6/54/SR.24, par. 37; France, *ibid.*, par. 44; République tchèque, A/C.6/54/SR.25, par. 82; Niger, *ibid.*, par. 106; Pologne, *ibid.*, par. 116, ou Espagne, A/C.6/54/SR.26, par. 4 (l'Espagne relève, non sans quelque raison, que l'intitulé du projet de directive 1.5.1 n'est guère satisfaisant).

¹³⁶ France, A/C.6/53/SR.16, par. 70; Singapour, A/C.6/53/SR.19, par. 27; la délégation de Bahreïn a cependant estimé que la question de la définition ne pouvait être séparée de celle de l'admissibilité des réserves (A/C.6/53/SR.21, par. 19); sur ce point, voir *supra*, par. 26. Le Guatemala a suggéré d'élargir la portée de cette disposition (A/C.6/54/SR.25, par. 47).

¹³⁷ A/CN.4/491, par. 27 à 30.

¹³⁸ *Ibid.*, par. 30.

¹³⁹ Report of the Rapporteur of the Special Meeting on the Reservations to Treaties held on 14 April 1998, annexé au document préparé par le secrétariat du Comité juridique consultatif africano-asiatique, *Notes and Comments on Selected Items Before the Fifty-Third Session of the General Assembly of the United Nations*, document AALCC/UNGA/LIII/98/2, p. 67 à 76. Ce même document présente un résumé de la partie du rapport de la CDI consacrée aux réserves (p. 33 à 38).

¹⁴⁰ Voir *supra*, par. 7.

d) La majorité des participants se sont montrés opposés au paragraphe 5 des conclusions préliminaires¹⁴¹.

54. De son côté, le Groupe de spécialistes sur les réserves aux traités internationaux institué par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (DI-S-RIT)¹⁴² a poursuivi ses travaux et tenu plusieurs réunions marquées par des progrès importants. Au cours d'une réunion, tenue à Paris du 14 au 16 septembre 1998, le Groupe a procédé à un rapide échange de vues avec le Rapporteur spécial sur l'avancement des travaux au sein de la Commission, et entendu une communication de M. Pierre-Henri Imbert, Directeur des droits de l'homme au Conseil de l'Europe et éminent spécialiste de la question des réserves aux traités¹⁴³. Il a en outre examiné des « *Model Objection Clauses for Objecting to Inadmissible Reservations to International Treaties* » (Clauses types d'objection pour objecter à des réserves irrecevables aux traités internationaux) préparées par la délégation de la Suède et un document néerlandais intitulé « *Key Issues Regarding Reservations at the Various Stages of the Process of Concluding Treaties (Negotiation, Signature and Ratification) and Post-Ratification Stage* » (Problèmes clefs concernant les réserves aux différentes étapes de la procédure de conclusion des traités (négociation, signature et ratification) et après la ratification).

55. Sur proposition de ce groupe, transformé en Groupe d'experts sur les réserves aux traités internationaux (DI-E-RIT), le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 18 mai 1999, la Recommandation No R (99) 13 sur les réactions face aux réserves aux traités internationaux considérées comme irrecevables, appelant les gouvernements des États membres à s'inspirer des « modèles de réaction face à des réserves indéterminées » annexés à la recommandation¹⁴⁴.

56. Lors de sa deuxième réunion¹⁴⁵, le Groupe a discuté le rapport de la CDI sur les réserves¹⁴⁶ et débattu, sur la base d'un document néerlandais, des « Éléments essentiels concernant la formulation de réserves aux traités internationaux », dont une nouvelle version a été adoptée à l'occasion de la troisième réunion¹⁴⁷; ce document, très pragmatique, aborde plusieurs problèmes importants et sera évoqué dans la suite du présent rapport en fonction des divers points qu'il aborde. En outre, durant les mêmes réunions, le Groupe a examiné, en tant qu'« Observatoire européen des réserves aux traités internationaux », une liste de réserves et déclarations aux traités internationaux et exprimé des doutes sur la licéité de certaines d'entre elles.

¹⁴¹ Report of the Rapporteur of the Special Meeting on the Reservations to Treaties held on 14 April 1998, *supra*, note 139, p. 72 à 74.

¹⁴² Voir le troisième rapport (A/CN.4/491, par. 28).

¹⁴³ DI-S-RIT (98) 9/CADHI (98) 23; ce document expose clairement l'« approche de Strasbourg » et s'interroge sur sa transposabilité au plan universel.

¹⁴⁴ Ces clauses types sont analysées ci-après, dans le chapitre IV du présent rapport.

¹⁴⁵ Strasbourg, 6 septembre 1999; voir le document DI-E-RIT (99) 9.

¹⁴⁶ Et marqué sa préoccupation face à l'état actuel d'avancement des travaux de la CDI sur le sujet; voir *supra*, note 92.

¹⁴⁷ Berlin, 10 mars 2000. Le document adopté s'intitule dorénavant « Guide de la pratique concernant les réserves aux traités internationaux; éléments essentiels concernant les réserves formulées aux divers stades du processus de conclusion des traités (négociation, signature et ratification) et à celui qui suit la ratification » (DI-E-RIT (99) 5 rev 2).

C. Présentation générale du cinquième rapport

57. À l'issue de l'examen du premier rapport sur les réserves aux traités, le Rapporteur spécial a conclu que :

« b) ¹⁴⁸ La Commission devrait adopter un guide de la pratique en matière de réserves. Conformément au statut de la Commission et à sa pratique habituelle, ce guide se présenterait sous la forme d'un projet d'articles dont les dispositions, assorties de commentaires, constitueraient des lignes directrices susceptibles de guider la pratique des États et des organisations internationales en matière de réserves; ces dispositions seraient, le cas échéant, accompagnées de clauses types;

c) Les arrangements ci-dessus devraient être interprétés avec souplesse et, si elle estimait devoir s'en écarter de manière importante, la Commission pourrait soumettre à l'Assemblée générale de nouvelles propositions au sujet de la forme que pourrait revêtir le résultat de ses travaux;

d) Il existait un consensus au sein de la Commission pour considérer qu'il n'y avait pas lieu de modifier les dispositions pertinentes des Conventions de Vienne de 1969, 1978 et 1986 ¹⁴⁹. »

58. Ces conclusions ont été généralement approuvées au sein tant de la Sixième Commission que de la CDI elle-même et elles n'ont pas été remises en cause lors de l'examen des deuxième et troisième rapports ¹⁵⁰. De l'avis du Rapporteur spécial, elles constituent les directives générales sur lesquelles il convient de se fonder pour l'examen du sujet.

59. Le présent rapport (qui, pour l'essentiel, se substitue au quatrième rapport) a été rédigé conformément à la méthode générale décrite dans le troisième rapport sur les réserves aux traités ¹⁵¹. Celle-ci est :

- Empirique (le Rapporteur spécial n'est pas en mesure de dépouiller d'une manière aussi systématique qu'il le souhaiterait l'impressionnante documentation existante sur le sujet ¹⁵²);
- « Viennoise » (le point de départ des raisonnements est toujours constitué par les dispositions des trois Conventions de Vienne sur le droit des traités de 1969, 1978 et 1986, dont le texte, les travaux préparatoires, les lacunes et la mise en œuvre sont exposées aussi systématiquement que possible);
- « Composite » en ce sens que les dispositions pertinentes des Conventions de Vienne sont, chaque fois que leur objet s'y prête, agrégées en directives uniques, reproduites au début des différentes rubriques du Guide de la pratique.

60. Le troisième rapport, complété par le quatrième sur un point particulier, consacré à la définition des réserves a couvert l'essentiel du chapitre II du « Schéma géné-

¹⁴⁸ Le point a) portait sur le changement de titre du sujet, initialement intitulé « Le droit et la pratique des réserves aux traités ».

¹⁴⁹ *Annuaire ... 1995*, vol. II (deuxième partie), document A/50/10, par. 487.

¹⁵⁰ Cf. *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 10 (A/52/10)*, par. 116 à 123.

¹⁵¹ A/CN.4/491, par. 31 à 41.

¹⁵² Voir *supra*, note 92.

ral provisoire de l'étude » présenté dans le chapitre introductif au deuxième rapport¹⁵³. Deux des rubriques annoncées, la « distinction des réserves et des autres procédés destinés à moduler l'application des traités » et le « régime juridique des déclarations interprétatives », ont cependant été omises, pour des raisons différentes.

61. En ce qui concerne ce second point, l'omission a été délibérée. Comme le Rapporteur spécial l'indiquait dans son troisième rapport¹⁵⁴, le régime juridique des déclarations interprétatives pose des problèmes complexes dont la solution aurait nécessité que la Commission y consacre beaucoup de temps, retardant d'autant l'étude de ceux relatifs aux réserves. Ceci paraît d'autant moins logique que les règles applicables aux déclarations interprétatives ne peuvent guère être définies que par rapport à celles relatives aux réserves. Il en va tout particulièrement ainsi s'agissant des déclarations interprétatives conditionnelles, dont il n'est sans doute pas aventureux de considérer qu'elles sont des « quasi-réserves¹⁵⁵ », dont il faudra déterminer dans quelle mesure elles suivent le régime juridique applicable aux réserves et dans quelle mesure elles s'en distinguent (si elles le font, ce qui n'est pas certain). En conséquence, dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il se proposait de présenter systématiquement des projets d'articles du Guide de la pratique portant sur le régime juridique des déclarations interprétatives parallèlement aux dispositions correspondantes relatives aux réserves elles-mêmes¹⁵⁶. Cette proposition a été approuvée tant par les membres de la Commission qui se sont exprimés sur ce point¹⁵⁷ qu'au sein de la Sixième Commission¹⁵⁸. Telle est donc la démarche suivie dans le présent rapport et dans celui ou ceux qui suivront.

62. La seconde omission relevée dans le troisième rapport, qui n'a pas consacré de développements à la distinction entre les réserves d'une part et les autres procédés destinés à moduler l'application des traités d'autre part, est purement contingente et n'a tenu qu'au manque de temps. Cette question fait donc l'objet du chapitre II du présent rapport.

63. Conformément aux prévisions du schéma général provisoire précité¹⁵⁹, les chapitres suivants sont consacrés respectivement à la formulation et au retrait des réserves, des acceptations des réserves et des objections aux réserves et aux règles correspondantes en ce qui concerne les déclarations interprétatives.

64. En outre, le Rapporteur spécial consacre un dernier chapitre du présent rapport à dresser un panorama général des problèmes soulevés par les effets des réserves (et des déclarations interprétatives), de leur acceptation et des objections qui y sont faites.

65. Le présent rapport suit donc le plan général suivant :

¹⁵³ A/CN.4/477, par. 37.

¹⁵⁴ A/CN.4/491, par. 45.

¹⁵⁵ Voir les développements du troisième rapport qui leur sont consacrés, A/CN.4/491/Add.4, par. 314 à 335, 344 à 346 et 389 à 399. Voir aussi les positions prises par MM. Kateka, Illueca et Addo (A/CN.4/SR.2552), Gaja (A/CN.4/SR.2582), Elaraby et Kamto (A/CN.4/SR.2583).

¹⁵⁶ A/CN.4/491, par. 46.

¹⁵⁷ Voir les interventions de MM. Brownlie, Simma, Al-Baharna, Herdocia Sacasa, Économidès, Bennouna et Galicki (A/CN.4/SR.2551). Voir aussi *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10* (A/53/10), par. 533 à 539; voir aussi *supra*, par. 31.

¹⁵⁸ Voir *supra*, par. 38.

¹⁵⁹ Voir note 153, *supra*.

- Chapitre II : Les alternatives aux réserves;
- Chapitre III : La formulation, la modification et le retrait des réserves et des déclarations interprétatives;
- Chapitre IV : La formulation et le retrait des acceptations et des objections aux réserves et des réactions aux déclarations interprétatives;
- Chapitre V : Les effets des réserves, des acceptations et des objections – vue générale.

Annexe

**Tableau de concordance^a entre les projets de directives
proposés par le Rapporteur spécial et ceux adoptés
en première lecture par la Commission**

<i>Numérotation retenue par la Commission</i>		<i>Numérotation du Rapporteur spécial</i>
1.	Définitions	
1.1	Définition des réserves	1.1
1.1.1	Objet des réserves	1.1.4
1.1.2	Cas dans lesquels une réserve peut être formulée	1.1.2
1.1.3	Réserves à portée territoriale	1.1.8
1.1.4	Réserves formulées à l'occasion d'une notification d'application territoriale	1.1.3
1.1.5	Déclarations visant à limiter les obligations de leurs auteurs	1.1.6
1.1.6	Déclarations visant à s'acquitter d'une obligation par équivalence	—
1.1.7	Réserves formulées conjointement	1.1.1
1.2	Définition des déclarations interprétatives	1.2
1.2.1	Déclarations interprétatives conditionnelles	1.2.4
1.2.2	Déclarations interprétatives formulées conjointement	1.2.1
1.3	Distinction entre réserves et déclarations interprétatives	1.3
1.3.1	Méthode de mise en oeuvre de la distinction entre réserves et déclarations interprétatives	1.3.1
1.3.2	Libellé et désignation	1.2.2
1.3.3	Formulation d'une déclaration interprétative lorsqu'une réserve est interdite	1.2.3
1.4	Déclarations unilatérales autres que les réserves et les déclarations interprétatives	—
1.4.1	Déclarations visant à assumer des engagements unilatéraux	1.1.5
1.4.2	Déclarations unilatérales visant à ajouter des éléments supplémentaires à un traité	1.1.6
1.4.3	Déclarations de non-reconnaissance	1.1.7
1.4.4	Déclarations de politique générale	1.2.5
1.4.5	Déclarations relatives à la mise en oeuvre d'un traité au plan interne	1.2.6
1.5	Déclarations unilatérales relatives aux traités bilatéraux	
1.5.1	« Réserves » aux traités bilatéraux	1.1.9
1.5.2	Déclarations interprétées de traités bilatéraux	1.2.7
1.5.3	Effet juridique de l'acceptation de la déclaration interprétative d'un traité bilatéral par l'autre partie	1.2.8
1.6	Portée des définitions	[1.4]

^a La présentation de ce tableau répond à un vœu formulé par le Président de la cinquante et unième session de la Commission (voir A/CN.4/SR.2597, p. 20 du texte anglais, le texte français n'étant pas encore disponible au moment de la rédaction de ce rapport).

