



Assemblée générale

Distr. générale
17 mai 2010

Original : français

Commission du droit international

Soixante-deuxième session

Genève, 3 mai-4 juin et 5 juillet-6 août 2010

Seizième rapport sur les réserves aux traités

Par Alain Pellet, Rapporteur spécial

Le sort des réserves, des acceptations et des objections, et des déclarations interprétatives en cas de succession d'États

Additif¹

Table des matières

	Paragraphes	Page
Remarques introductives.	1-9	
I. Le sort des réserves aux traités en cas de succession d'États	10-98	
II. Le sort des acceptations des réserves et des objections aux réserves en cas de succession d'États	99-138	
F. Les acceptations des réserves.	139-150	2
III. Les déclarations interprétatives	151-158	5

A/CN.4/626

¹ Le présent additif vise à compléter le seizième rapport sur les réserves aux traités (A/CN.4/626), en abordant successivement deux questions qui restent à traiter en relation avec la succession d'États, à savoir la question des acceptations des réserves et la question des déclarations interprétatives.



F. Les acceptations des réserves

139. Dans le contexte de la succession d'États, l'acceptation des réserves ne pose problème qu'en ce qui concerne le sort des acceptations expresses qui auraient été formulées par l'État prédécesseur. D'une part en effet, il n'y a aucune raison de mettre en doute le droit de l'État successeur de formuler une acceptation expresse à l'égard d'une réserve formulée, avant la date de la succession au traité², par un État ou une organisation internationale partie ou contractant : l'État successeur peut, de toute évidence, se prévaloir de cette faculté qui est reconnue à tout État, en tout temps, par la directive 2.8.3³. De l'avis du Rapporteur spécial, ce point peut être clarifié dans le commentaire sans qu'il faille y consacrer un projet de directive spécifique. D'autre part, le sort de l'acceptation tacite par un État prédécesseur qui n'aurait pas objecté en temps utile à une réserve avant la date de la succession d'États est régi par les projets de directives 5.14⁴ et 5.15⁵, proposés ci-dessus.

140. Comme pour les réserves et pour les objections, la question du sort des acceptations expresses qui auraient été formulées par l'État prédécesseur appelle des solutions différentes, du moins partiellement, selon que la succession au traité se produit en vertu d'une notification de la part de l'État successeur ou intervient *ipso iure*.

141. Comme cela a été rappelé à plusieurs reprises dans ce seizième rapport, dans le cas des États nouvellement indépendants, la succession se produit en vertu d'une notification de succession⁶. Dans ce contexte, l'article 20, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1978, qui a été repris dans le paragraphe premier du projet de directive 5.1 proposé ci-dessus⁷, établit la présomption du maintien par l'État nouvellement indépendant des réserves de l'État prédécesseur, à moins que l'État nouvellement indépendant n'exprime, lorsqu'il fait la notification de succession, l'intention contraire ou ne formule une réserve se rapportant au même sujet que la réserve de l'État prédécesseur. De l'avis du Rapporteur spécial, bien que la pratique relative aux acceptations expresses des réserves en relation avec la succession d'États paraisse inexistante, la présomption du maintien des réserves doit être logiquement transposée aux acceptations expresses.

142. L'analogie semble également de mise en ce qui concerne la faculté, devant être reconnue à l'État nouvellement indépendant, d'exprimer son intention de ne pas maintenir une acceptation expresse qu'aurait formulée l'État prédécesseur à l'égard d'une réserve. Une telle faculté ne constitue pas une dérogation à la règle générale du caractère définitif de l'acceptation d'une réserve, énoncée par la directive 2.8.12⁸ : le caractère volontaire de la succession au traité par l'État nouvellement indépendant justifie cette dérogation apparente, comme il justifie la faculté de

² L'acceptation expresse par un État successeur d'une réserve formulée après la date de la succession au traité relève, en revanche, du régime général des acceptations et n'exige pas un traitement dans le contexte de la succession d'États aux traités.

³ Pour le commentaire de cette directive, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 10 (A/64/10)*, p. 238 à 241.

⁴ Voir A/CN.4/626, par. 129.

⁵ Voir *ibid.*, par. 134.

⁶ Voir *ibid.*, notamment les projets de directives 5.1 et 5.2 et par. 40 ou 51.

⁷ *Ibid.*, par. 35.

⁸ Pour le commentaire de cette directive, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 10 (A/64/10)*, p. 258 et 259.

formuler de nouvelles réserves reconnue par l'article 20, paragraphe 2, de la Convention de Vienne de 1978 à l'État nouvellement indépendant lorsqu'il notifie sa succession au traité⁹, ou la faculté pour un tel État de formuler des objections à des réserves formulées avant la date de la notification de succession, reconnue dans le projet de directive 5.14 proposé ci-dessus¹⁰.

143. La question se pose toutefois de savoir dans quel délai l'État nouvellement indépendant peut exprimer son intention de ne pas maintenir une acceptation expresse de l'État prédécesseur. S'agissant du non-maintien d'une réserve de l'État prédécesseur, l'article 20, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1978 requiert que l'intention correspondante soit exprimée par l'État nouvellement indépendant lorsqu'il notifie sa succession au traité. La même exigence vaut-elle en ce qui concerne le non-maintien d'une acceptation expresse? Des considérations logiques plaident ici en faveur de l'application par analogie de la solution retenue en ce qui concerne la formulation par un État nouvellement indépendant d'une objection à une réserve formulée avant la date de la notification de succession¹¹. En effet, le non-maintien d'une acceptation expresse semble pouvoir être largement assimilé, s'agissant de ses effets potentiels, à la formulation d'une nouvelle objection. À ce propos, le projet de directive 5.14¹², relatif aux objections formulées par un État successeur, se limite à renvoyer aux « conditions prévues par les directives pertinentes du Guide de la pratique », ce qui inclut la condition temporelle énoncée à l'article 20, paragraphe 5, de la Convention de Vienne de 1969 et reprise dans la directive 2.6.13¹³. Dans le cas d'une objection par un État nouvellement indépendant à l'égard d'une réserve formulée avant la date de sa notification de succession, l'application de la règle générale conduit à considérer que l'État nouvellement indépendant doit se prononcer dans un délai de 12 mois à compter de la date de la notification de succession pour formuler une telle objection. Toutefois, alors même que l'on ne peut se borner à renvoyer à des règles générales pour répondre à la question du maintien ou non par l'État successeur d'une acceptation expresse d'une réserve faite par l'État prédécesseur (question qui ne se pose pas en dehors du cas de la succession d'États), il n'y a aucune raison de ne pas appliquer, *mutatis mutandis*, la même solution. Par conséquent, il convient de rédiger le projet de directive 5.16 *bis* relatif au maintien par un État nouvellement indépendant des acceptations expresses formulées par l'État prédécesseur, en s'inspirant de la règle applicable à la formulation d'une objection par l'État successeur, et de retenir à cette fin le délai de 12 mois, pendant lequel l'État nouvellement indépendant a la faculté de manifester son intention de ne pas maintenir une acceptation expresse formulée par l'État prédécesseur.

144. L'intention qu'exprimerait un État nouvellement indépendant à ce sujet pourrait se manifester soit par le retrait explicite de l'acceptation expresse formulée

⁹ Voir aussi le projet de directive 5.1, par. 2, proposé dans le présent rapport; A/CN.4/626, par. 35.

¹⁰ Ibid., par. 129.

¹¹ Voir *ibid.*

¹² Ibid.

¹³ Cette directive se lit comme suit : « À moins que le traité n'en dispose autrement, un État ou une organisation internationale peut formuler une objection à une réserve soit jusqu'à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit jusqu'à la date à laquelle cet État ou cette organisation internationale a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure. » Pour le commentaire, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 10 (A/63/10)*, p. 229 à 233.

par l'État prédécesseur, soit par la formulation, par l'État nouvellement indépendant, d'une objection à la réserve qui avait été expressément acceptée par l'État prédécesseur, dont le contenu serait incompatible, en tout ou en partie, avec cette acceptation.

145. À la lumière de ces considérations, un projet de directive 5.16 *bis* ayant la teneur suivante pourrait être inclus dans le Guide de la pratique :

5.16 *bis* Maintien par un État nouvellement indépendant des acceptations expresses formulées par l'État prédécesseur

Lorsqu'un État nouvellement indépendant établit par une notification de succession sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral, il est réputé maintenir toute acceptation expresse par l'État prédécesseur d'une réserve formulée par un État contractant ou une organisation internationale contractante, à moins qu'il n'exprime l'intention contraire dans un délai de douze mois suivant la date de la notification de succession.

146. S'agissant, en revanche, des États successeurs autres que des États nouvellement indépendants, cette question appelle des solutions différenciées selon que la succession se produit *ipso jure* ou en vertu d'une notification. Comme nous l'avons vu dans le présent rapport, le premier cas de figure se présente, dans les cas d'unification ou de séparation d'États, s'agissant des traités qui, à la date de la succession d'États, étaient en vigueur pour l'État prédécesseur et restent en vigueur pour l'État successeur¹⁴. Dans une telle hypothèse, le projet de directive 5.15 proposé ci-dessus¹⁵ prévoit que l'État successeur n'a pas la faculté d'objecter à une réserve à laquelle l'État prédécesseur n'avait pas objecté en temps utile. A fortiori, un tel État successeur n'a pas la faculté de remettre en cause une acceptation expresse qui aurait été formulée par l'État prédécesseur.

147. En revanche, la situation est différente dans les cas où la succession à un traité ne se produit, à l'égard des États issus d'une unification ou d'une séparation d'États, qu'en vertu d'une notification à cet effet – tel est le cas des traités qui, à la date de la succession d'États, n'étaient pas en vigueur pour l'État prédécesseur mais à l'égard desquels celui-ci était État contractant. Dans cette hypothèse, comme c'était d'ailleurs le cas s'agissant de la formulation de nouvelles réserves¹⁶ et de nouvelles objections¹⁷, ces autres États successeurs doivent se voir reconnaître la même faculté que celle dont bénéficient les États nouvellement indépendants conformément au projet de directive 5.16 *bis* ci-dessus.

148. Le projet de directive 5.17 pourrait donc se lire ainsi :

5.17 Maintien par un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant des acceptations expresses formulées par l'État prédécesseur

Un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant, à l'égard duquel un traité reste en vigueur suite à une succession d'États, est réputé maintenir toute acceptation expresse par l'État prédécesseur d'une réserve

¹⁴ Voir A/CN.4/626, par. 49.

¹⁵ Ibid., par. 134.

¹⁶ Voir l'art. 20, par. 2, de la Convention de Vienne de 1978, ainsi que par. 2 du projet de directive 5.1 proposé dans le présent rapport (A/CN.4/626, par. 35).

¹⁷ Voir le projet de directive 5.14, par. 1, proposé dans le présent rapport (ibid., par. 129).

formulée par un État contractant ou une organisation internationale contractante.

Lorsqu'il fait une notification par laquelle il établit sa qualité d'État contractant ou partie à un traité qui, à la date de la succession d'États, n'était pas en vigueur pour l'État prédécesseur, mais à l'égard duquel l'État prédécesseur était État contractant, un État successeur autre qu'un État nouvellement indépendant est réputé maintenir toute acceptation expresse par l'État prédécesseur d'une réserve formulée par un État contractant ou une organisation internationale contractante, à moins qu'il n'exprime l'intention contraire dans un délai de douze mois suivant la date de la notification de succession.

149. Une question accessoire a trait aux effets *ratione temporis* du non-maintien, par un État successeur, d'une acceptation expresse d'une réserve par l'État prédécesseur. Sur ce point, il n'y a aucune raison de s'écarter de la solution retenue dans le projet de directive 5.7 proposé ci-dessus¹⁸, s'agissant des effets dans le temps du non-maintien, par un État successeur, d'une réserve formulée par l'État prédécesseur.

150. Il y a donc lieu de proposer un projet de directive 5.18 ayant la teneur suivante :

5.18 Effets dans le temps du non-maintien, par un État successeur, d'une acceptation expresse formulée par l'État prédécesseur

Le non-maintien [, conformément aux directives 5.16 bis et 5.17, paragraphe 2,] par l'État successeur d'une acceptation expresse par l'État prédécesseur d'une réserve formulée par un État contractant ou une organisation internationale contractante prend effet, à l'égard d'un État contractant ou une organisation internationale contractante, lorsque cet État ou cette organisation en a reçu la notification.

III. Les déclarations interprétatives

151. La succession d'États aux traités peut également soulever certaines questions ayant trait aux déclarations interprétatives sur lesquelles la Convention de Vienne de 1978 ne fait pas davantage mention que celles de 1969 ou 1986.

152. Lors de la Conférence de Vienne, la délégation de la République fédérale d'Allemagne avait proposé un amendement tendant à élargir la portée de l'article 20 – seule disposition de la Convention de 1978 mentionnant le sort des réserves¹⁹. L'amendement visait à faire précéder la réglementation concernant les réserves, telle que proposée par la Commission du droit international, d'une indication selon laquelle « [...] toute déclaration faite ou tout instrument rédigé au sujet du traité et qui se rapporte à sa conclusion ou à sa signature par l'État prédécesseur reste valable à l'égard de l'État nouvellement indépendant »²⁰. La délégation de la

¹⁸ Ibid., par. 85.

¹⁹ Voir *ibid.*, par. 4.

²⁰ A/CONF.80/16, 28^e séance; et A/CONF.80/14, par. 118 b) (reproduit dans *Documents de la Conférence*, A/CONF.80/16/Add.2).

République fédérale d'Allemagne retira ensuite cette proposition d'amendement qui, pour diverses raisons, avait soulevé des objections de la part de plusieurs délégations²¹.

153. Dans le silence du texte de la Convention, deux questions ne se posent pas moins : la première concerne le sort des déclarations interprétatives formulées par l'État prédécesseur; la seconde est de savoir si l'État successeur a la faculté de formuler lui-même des déclarations interprétatives lorsqu'il succède au traité, ou après y avoir succédé. Dans l'une comme dans l'autre des hypothèses, il convient de garder à l'esprit que, conformément aux dispositions de la directive 2.4.3, « [s]ous réserve des dispositions des directives 1.2.1, 2.4.6 et 2.4.7, une déclaration interprétative peut être formulée à tout moment »²².

154. La pratique n'offre pas de réponses à la question du sort des déclarations interprétatives en cas de succession d'États à un traité. En outre, les déclarations interprétatives se caractérisent par une extrême diversité, tant pour ce qui est de leur nature intrinsèque qu'en ce qui concerne leurs effets potentiels. Ce sont d'ailleurs ces facteurs qui expliquent, du moins en partie, que la réglementation des déclarations interprétatives dans le Guide de la pratique soit peu détaillée. Dans ces conditions, la Commission voudra sans doute faire preuve de prudence et de pragmatisme.

155. Dans cet esprit, elle pourrait se borner à suggérer aux États de clarifier, dans la mesure du possible, leur position relativement au sort des déclarations interprétatives qu'aurait formulées l'État prédécesseur. Au surplus, il convient de reconnaître qu'il existe des situations dans lesquelles, en l'absence d'une prise de position explicite de la part de l'État successeur, le comportement adopté par celui-ci permettrait de répondre à la question de savoir s'il adhère ou non à une déclaration interprétative formulée par l'État prédécesseur; dans de tels cas, ce comportement suffirait à établir le sort des déclarations interprétatives de l'État prédécesseur.

156. Dans la mesure où il serait formulé en termes généraux, un projet de directive sur cette question pourrait couvrir l'ensemble des cas de succession. Dans cette optique, la Commission pourrait inclure dans le Guide de la pratique le projet de directive 5.19 suivant :

**5.19 Clarification du sort des déclarations interprétatives
formulées par l'État prédécesseur**

Un État successeur devrait clarifier, dans la mesure du possible, sa position concernant le sort des déclarations interprétatives formulées par l'État prédécesseur.

²¹ A/CONF.80/16, 27^e séance, par. 73 (Algérie, qui estimait que l'amendement en question semblait remettre en cause le principe de l'autodétermination); par. 78 (Pologne, qui considérait que l'amendement manquait de clarté); par. 87 (Madagascar, qui estimait que le libellé de l'amendement était « d'une portée bien trop générale »); par. 90 (Guyane); et par. 95 (Italie, qui trouvait le libellé de l'amendement « très énergique et peu souple »).

²² Les directives 1.2.1 et 2.4.7 sont relatives aux déclarations interprétatives conditionnelles qui semblent devoir suivre le régime juridique applicable aux réserves; la directive 2.4.6 porte sur la formulation tardive d'une déclaration interprétative lorsqu'un traité dispose qu'une déclaration interprétative ne peut être faite qu'à des moments spécifiés, cette règle spéciale l'emportant alors sur la règle générale.

Le paragraphe premier est sans préjudice des situations dans lesquelles l'État successeur aurait manifesté, par son comportement, qu'il entend maintenir ou rejeter une déclaration interprétative formulée par l'État prédécesseur.

157. Le projet de directive 5.19 est formulé comme une recommandation. À plusieurs reprises, la Commission a considéré qu'un tel procédé était approprié dans le cadre d'un Guide de la pratique qui n'a pas vocation à devenir un texte conventionnel²³. Il l'est d'autant plus en la présente espèce que, en l'absence de dispositions conventionnelles expresses, les États jouissent d'une très grande liberté d'appréciation quant à l'opportunité et au moment de faire de telles déclarations.

158. La seconde question qu'il convient d'évoquer s'agissant des déclarations interprétatives concerne la faculté pour l'État successeur de formuler une déclaration interprétative, y compris une déclaration que l'État prédécesseur n'avait pas formulée. Il n'est guère douteux que l'existence de cette faculté découle directement de la directive 2.4.3, aux termes de laquelle une déclaration interprétative peut, sous réserve de certaines exceptions, être formulée à tout moment²⁴. Or, il ne semble pas exister de raisons valables de priver un État successeur, quel qu'il soit, d'une faculté dont l'État prédécesseur eût pu se prévaloir à tout moment. Le Rapporteur spécial estime qu'il n'est pas nécessaire de consacrer un projet de directive à cette question, qui peut être clarifiée dans le commentaire de la directive 5.19.

²³ Voir notamment les directives 2.1.9, 2.4.0, 2.4.3 bis, 2.6.10 ou 2.9.3.

²⁴ Voir aussi *supra* par. 153. Pour le commentaire de la directive 2.4.3, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10), p. 535 à 537.