



**Convention sur l'élimination
de toutes les formes de
discrimination à l'égard
des femmes**

Distr.
GÉNÉRALE

CEDAW/C/1997/4
12 novembre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA
DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES
Seizième session
13-31 janvier 1997, New York
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

RÉSERVES CONCERNANT LA CONVENTION SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES
LES FORMES DE DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES

Rapport du Secrétariat

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 2	3
II. TENDANCES DES RÉSERVES ET DÉCLARATIONS CONCERNANT LA CONVENTION	3 - 12	3
A. Articles 1 à 5	7	4
B. Article 7	8	5
C. Article 9	9	5
D. Articles 11 à 14	10	5
E. Article 15	11	6
F. Article 16	12	6
III. RÉACTIONS AUX RÉSERVES CONCERNANT LA CONVENTION . . .	13 - 21	7
A. Réaction des autres États parties à la Convention	15 - 16	7
B. Réaction du Comité	17	8

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
C. Révision des directives concernant l'établissement des rapports	18 -19	8
D. Déclaration et Plan d'action de Beijing	20	9
E. Réaction des chercheurs et des organisations non gouvernementales	21	9
IV. RÉACTION DES ORGANES CRÉÉS EN VERTU D'AUTRES TRAITÉS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME	22 - 27	9
V. CHOIX DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DES DISCRIMINATIONS À L'EGARD DES FEMMES AU SUJET DES RÉSERVES CONCERNANT LA CONVENTION	28 - 36	12
A. Suivi de la recommandation générale 20 du Comité	30	12
B. Dialogue constructif avec les États parties au sujet des réserves	31 - 34	13
C. Coordonner les stratégies de réaction aux réserves	35	14
D. Nouvelle recommandation générale à propos des réserves	36	15
VI. CONCLUSION	37	15

I. INTRODUCTION

1. À sa quinzième session tenue en janvier 1996, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, examinant les moyens d'accélérer ses travaux, a demandé au Secrétariat de lui fournir des informations qui lui facilitent l'examen, à sa seizième session, des réserves formulées à propos de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Plus précisément, le Comité avait demandé une étude «de ce que les conférences des Nations Unies ont dit sur les réserves formulées à l'égard de la Convention» et «de ce que les organisations non gouvernementales s'occupant des droits fondamentaux de la femme ont écrit sur les réserves formulées à l'égard de la Convention». Le Comité avait aussi requis «une comparaison qualitative des réserves concernant la Convention et de celles formulées à l'égard d'autres traités» et «une analyse des réserves des États parties qui vont à l'encontre de l'objet et du but de la Convention ou qui sont d'une autre façon incompatibles avec le droit conventionnel international» 1/.

2. L'on a tenté dans le présent rapport de fournir au Comité les informations demandées. Pour en faciliter l'examen, la première partie du rapport contient une description des tendances des réserves concernant la Convention et des déclarations faites par les États parties à propos de la ratification ou de l'adhésion à la Convention. L'on examine ensuite les réactions du Comité, des États parties à la Convention, des conférences des Nations Unies et d'autres, notamment des chercheurs et des organisations non gouvernementales, à propos de ces réserves et déclarations. En dernière partie du rapport sont décrites les mesures qui ont été prises dans d'autres contextes au sujet de telles réserves et des suggestions de choix qui s'offrent au Comité de diminuer, puis en fin du compte, d'éliminer ces réserves. Le rapport établit une comparaison entre les réserves et déclarations concernant la Convention et celles portant sur d'autres traités relatifs aux droits de la personne humaine pour aider le Comité et autres parties intéressées à dialoguer avec les États parties.

II. TENDANCES DES RÉSERVES ET DÉCLARATIONS CONCERNANT LA CONVENTION

3. Selon les définitions données par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, une réserve «s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du Traité dans leur application à cet État» 2/. Les déclarations présentant la façon dont un État entend telle ou telle disposition vise parfois à exclure ou modifier les effets légaux du Traité pour cet État et sont donc à juste titre considérées comme des réserves 3/.

4. En date du 8 novembre 1996, 154 États avaient ratifié la Convention, ou y avaient adhéré ou succédé et 49 d'entre eux avaient formulé des déclarations ou des réserves, souvent à propos de plusieurs de ses articles. Certaines de ces réserves, de nature purement procédurales, concernent l'article 29 1) de la Convention qui confie à la Cour internationale de Justice la juridiction sur le règlement des différends suscités par la Convention 4/. L'article 29 2) de la Convention autorise les réserves au sujet de l'article 29 1) et la question de

leur admissibilité ne se pose donc pas. Mais bon nombre de ces réserves portent sur le fond et, comme le suggère un commentateur, touchent au coeur même des valeurs d'universalité et d'intégrité 5/ en matière de droit international de la personne humaine et en particulier de son application eu égard aux femmes.

5. La majeure partie des réserves portent sur des articles précis, mais quelques-unes sont d'ordre général, ne se référant à aucune disposition particulière de la Convention. La Malaisie, les Maldives et la Tunisie, par exemple, ont émis des réserves d'ordre général. Dans sa réserve, la Malaisie indique que son adhésion dépend de savoir si les dispositions de la Convention entrent en conflit avec celles de la charia (loi musulmane) ou avec celles de la Constitution fédérale malaysienne. Les Maldives ont clairement indiqué que leur Gouvernement n'appliquerait que les dispositions de la Convention qu'il estime ne pas contredire aux principes du droit islamique, sur lequel se fondent le droit et les traditions des Maldives et que le pays ne s'estime nullement obligé par toute disposition de la Convention qui le contraindrait à modifier de quelque façon que ce soit l'une des dispositions de sa Constitution ou de ses législations. La Tunisie a déposé une déclaration d'ordre général selon laquelle elle ne prendra aucune décision de nature organisationnelle ou législative qu'exigerait la Convention si une telle décision entraînait en conflit avec les dispositions du chapitre I de la Constitution tunisienne. L'article premier de ce chapitre de la Constitution stipule que l'Islam est la religion officielle de l'État. Une réserve similaire, présentée sous forme de déclaration d'ordre général, a été émise par le Pakistan, déclarant que son adhésion se fait sous réserve des dispositions de la Constitution de la République islamique du Pakistan.

6. Les commentateurs ont souligné l'importance des cinq premiers articles eu égard à la réalisation des objectifs de la Convention. Néanmoins, ces articles ont fait l'objet de nombreuses réserves et déclarations. Plusieurs États parties ont formulé de façons diverses des réserves au sujet de ces dispositions selon lesquelles la Convention n'est contraignante que dans la mesure où ses dispositions n'entrent pas en conflit avec la charia ou que l'État partie n'est prêt à appliquer la Convention qu'à condition qu'il ne contredise pas la charia en l'appliquant 6/. D'aucuns estiment que ces réserves sont vagues et imprécises, contrairement donc à la certitude requise pour l'acceptation d'une obligation légale claire 7/. Bien souvent, la formulation de la réserve n'explique pas sa portée juridique et pratique. La situation est encore compliquée par les divergences de vues entre les savants de l'Islam quant aux exigences de la charia et au fait de savoir si c'est une loi qui peut faire l'objet de modification dans son interprétation et sa mise en oeuvre.

A. Articles 1 à 5

7. Ce ne sont pas toutes les réserves concernant les articles 1 à 5 qui dérivent de la loi musulmane. Plusieurs États parties ont formulé des réserves stipulant que le droit domestique de leur pays prévaut sur les dispositions de ces articles et des autres. Par exemple, l'Algérie s'est déclarée prête à appliquer les dispositions de cet article à condition qu'elles n'entrent pas en conflit avec celles du Code algérien de la famille. Les Bahamas ont émis une réserve non accompagnée d'explication à propos de l'article 2 a). Le Lesotho a

déclaré qu'il ne s'estime pas contraint par l'article 2 dans la mesure où il est en conflit avec les dispositions de la Constitution du Lesotho au sujet de la succession des chefs et qu'aucune des obligations inscrites dans la Convention, en particulier celles contenues dans l'article 2 e) ne seront considérées comment portant sur les affaires de culte. La Nouvelle-Zélande se réfère aux coutumes traditionnelles des Îles Cook pour formuler des réserves au sujet des articles 2 f) et 5 a) dans la mesure où les coutumes régissant le droit de succession au titre de chef dans certaines des Îles Cook risquent d'être en contradiction avec les dispositions de ces articles. L'Inde a déclaré qu'elle appliquera l'article 5 a) compte tenu de sa politique de ne s'ingérer dans les affaires personnelles d'une communauté que si celle-ci en prend l'initiative et y consent, tandis que les Fidji ont émis une réserve sans explication au sujet de l'article 5 a).

B. Article 7

8. Plusieurs États parties ont des réserves concernant l'article 7, avec des explications diverses. La Malaisie justifie sa réserve par la charia et sa Constitution, sans plus de précision. L'Autriche et l'Allemagne limitent leurs réserves à la participation des femmes aux forces armées; la Belgique, le Luxembourg et l'Espagne aux prérogatives royales; Israël à la possibilité pour des femmes de devenir juges des tribunaux religieux et le Koweït à l'égalité en matière de droit de vote.

C. Article 9

9. Un bon nombre de réserves ont été formulées à propos de l'article 9 de la Convention qui impose aux États parties d'accorder aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne leur nationalité et celle de leurs enfants 8/. Les commentateurs suggèrent que ces réserves révèlent des préjugés profondément enracinés à propos du rôle qui revient aux femmes dans la société, les enfants nés d'un couple marié étant censés acquérir la nationalité de leur père et les femmes mariées celle de leur mari. De même, les maris n'acquièrent pas la nationalité de leur épouse 9/. Ces réserves ne font pas que perpétuer l'inégalité entre femmes et hommes dans ce domaine, elles désavantagent concrètement les femmes en matière de résidence et d'immigration.

D. Articles 11 à 14

10. Un petit nombre d'États parties ont formulé des réserves à propos de certaines dispositions des articles 11 à 14. À propos de l'article 11, qui porte sur l'égalité dans le domaine de l'emploi, ces réserves, quoique formulées de façon restrictive, reflètent probablement les stéréotypes qui leur servent d'hypothèse, comme par exemple les réserves de l'Autriche à propos du travail de nuit et celles qui confirment des mesures spéciales de protection des ouvrières 10/. Certains États parties ont des réserves au sujet des articles qui imposent l'égalité des prestations sociales offertes. Il s'agit notamment de l'Australie, qui a formulé une réserve à propos de l'article 11 2) b) parce que le pays ne serait pas pour le moment en mesure d'offrir des congés de maternité payés ou des prestations sociales comparables dans tout le pays, et de Malte qui, dans sa réserve à propos de l'article 13, maintient sa législation fiscale

qui considère, dans certains contextes, que les revenus d'une femme mariée sont ceux de son époux et qu'en matière de droit à la sécurité sociale, c'est le mari qui est le chef de famille. D'autres États parties ont formulé des réserves à propos de l'article 13, notamment le Bangladesh, sans apporter d'explication, et l'Irlande, qui a indiqué avoir à l'examen une législation destinée à assurer l'égalité des services offerts par les acteurs non gouvernementaux et qu'en attendant elle se réserve le droit d'appliquer dans ce contexte les lois et pratiques en vigueur. La France a formulé des réserves plus pointues à propos des alinéas c) et h) de l'article 14 2) portant sur des mesures destinées spécifiquement aux femmes rurales.

E. Article 15

11. L'article 15, qui stipule que la femme doit être à égalité avec l'homme devant la loi et en matière de circulation, de choix de résidence et de domicile, fait l'objet de plusieurs réserves. Au sujet de l'égalité devant la loi, la réserve soulevée par Malte à propos des articles 13, 15 et 16 indique que tous les aspects discriminatoires du droit de propriété sont en cour d'élimination mais que durant la période transitoire, les lois discriminatoires encore existantes 11/ resteront en application. Selon la Jordanie, la résidence et le domicile d'une femme doivent être ceux de son mari, tandis que l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et la Turquie ont accepté l'article sous réserve des dispositions pertinentes de leur code du statut personnel 12/.

F. Article 16

12. De nombreux États parties ont formulé des réserves concernant tout ou partie de l'article 16 qui garantit l'égalité entre femme et homme eu égard au mariage et aux rapports familiaux 13/. Les commentateurs critiquent tout particulièrement ces réserves, dont ils estiment qu'elles traduisent le refus d'étendre la protection des droits de l'homme à la sphère privée et perpétuent le rôle inférieur de la femme au sein du foyer 14/. La rédaction de l'article 16 fait l'objet de controverses depuis la préparation de la Convention, au cours de laquelle des États essayèrent, même lors de l'examen par la Troisième Commission de l'Assemblée générale, de modifier le projet de Convention pour qu'il soit conforme à leur loi nationale 15/. Les réserves et déclarations à ce propos sont diverses. Plusieurs sont vagues et sans explications 16/. D'autres sont explicites et précisent pourquoi l'État partie a émis cette réserve. Selon certains États parties, dont les réserves se fondent sur la charia, la femme est en fait avantagée par leur régime domestique. Par exemple, l'Iraq a indiqué que sa réserve se fondait sur l'opinion que la charia accorde à la femme des droits équivalents à ceux de son époux afin d'assurer entre eux un juste équilibre. Des explications similaires, plus détaillées, accompagnent les réserves de l'Égypte et du Maroc. Les réserves au sujet de l'article 16 ont particulièrement inquiété le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes qui, dans sa recommandation générale 21 à propos de l'égalité dans le mariage et les rapports familiaux 17/, s'alarme du nombre et de l'ampleur des réserves concernant l'article 16, surtout pour ce qui est des pays ayant aussi des réserves à propos de l'article 2. Le Comité a prié instamment les États parties

de décourager toute homologation de l'inégalité entre homme et femme dans la législation ou dans le droit religieux ou privé et les a encouragés à viser une situation qui leur permette de lever toute réserve à l'article 16.

III. RÉACTIONS AUX RÉSERVES CONCERNANT LA CONVENTION

13. La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités interdit toute réserve incompatible avec le but et l'objet d'un traité. L'article 28 2) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes réitère cette disposition de la Convention de Vienne et interdit toute réserve incompatible avec son objet et son but. Malgré ces interdictions, ni la Convention de Vienne ni la Convention sur la discrimination à l'égard des femmes ne comportent de mécanisme spécifique, en dehors des objections d'autres États parties, qui puisse décider de l'incompatibilité d'une réserve avec la Convention, laquelle ne précise pas non plus les conséquences d'une réserve ainsi incompatible ou d'une objection à une telle réserve 18/.

14. Quoiqu'il n'y ait pas de mécanisme officiellement établi dans la Convention ou à l'extérieur pour déterminer la compatibilité des réserves avec la Convention, les réactions d'autres États parties à la Convention, de la communauté internationale dans son ensemble et de divers autres organes au sujet de ces réserves indiquent que bon nombre d'entre elles ne sont pas compatibles avec le but et l'objet de la Convention et tombent donc sous le coup de l'article 28 2).

A. Réactions des autres États parties à la Convention

15. Plusieurs États parties à la Convention, dans l'exercice du droit que leur confère la Convention de Vienne sur le droit des traités, ont soulevé des objections à propos des réserves formulées par d'autres États. L'Allemagne, la Finlande, le Mexique, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la Suède, notamment, estiment que les réserves souvent générales et plutôt vagues venant surtout d'États qui se réfèrent au droit religieux sont incompatibles avec le but et l'objet de la Convention et donc contraires aux dispositions de l'article 28 2). Les États soulevant des objections ont chaque fois précisé clairement que ces objections ne devraient pas être interprétées comme opposition à l'entrée en vigueur de la Convention entre eux et l'État ayant émis une réserve.

16. Les réunions des États parties à la Convention ont aussi examiné cette question des réserves. À leur troisième réunion, les États parties ont adopté une résolution (CEDAW/SP/8) par laquelle ils souhaitaient vivement que soient pleinement respectées les dispositions de l'article 28 2) de la Convention et demandaient au Secrétaire général d'obtenir les opinions des États parties à propos des réserves pouvant être considérées comme tombant sous le coup de cet article et de rendre compte en conséquence à la prochaine session de l'Assemblée générale. Cette réunion avait aussi placé ce sujet à l'ordre du jour de la quatrième réunion des États parties prévue pour 1988. À la demande du Secrétaire général, 17 États parties lui ont envoyé leurs opinions, soit moins de 20 % du nombre d'États alors parties à la Convention 19/. Le rapport du Secrétaire général 20/ a été examiné par la Troisième Commission de l'Assemblée générale

lors de sa quarante et unième session, en 1986, et plusieurs États parties ayant des réserves y ont exprimé l'opinion que cette discussion témoignait d'un manque de sensibilité culturelle et d'une interférence avec le droit souverain d'un État d'émettre une réserve. L'Assemblée générale a ensuite adopté la résolution 41/108 du 4 décembre 1986, qui ne mentionnait pas les réserves mais rappelait la décision des États parties à ce sujet et soulignait «qu'il importe que les États parties s'acquittent avec la plus grande rigueur des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention».

B. Réactions du Comité

17. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard de la femme se préoccupe de la question des réserves depuis sa création. Lors de la troisième session du Comité, la Section des traités du Bureau des affaires juridiques a présenté un avis juridique indiquant que ni le Comité, ni le Secrétaire général en qualité de dépositaire du traité, ne sont habilités à déterminer la compatibilité d'une réserve 21/, mais la question est restée à l'ordre du jour des discussions du Comité lors de nombreuses sessions. Lors de sa sixième session, en 1987, le Comité a formulé la recommandation générale 4 par laquelle il s'inquiétait du grand nombre de réserves apparemment incompatibles avec le but et l'objet de la Convention, se félicitait de la décision prise par les États parties d'examiner cette question lors de leur réunion de 1988 et suggérait que tous les États parties concernés réexaminent leurs réserves afin de les lever 22/. En 1988, le Comité a suggéré que, comme les États parties se réfèrent dans leurs réserves au droit et aux pratiques islamiques, il lui serait utile de disposer de matériel à ce sujet 23/. Le Comité n'a cessé d'examiner la question des réserves en étroite collaboration avec les États 24/, pour les encourager à les réexaminer et à apporter à leurs lois et politiques les amendements nécessaires afin d'appliquer la Convention et de lever les réserves 25/. En 1992, le Comité a formulé une nouvelle recommandation générale à propos des réserves. Cette recommandation générale 20 suggérait aux États parties, dans le cadre des préparatifs de la Conférence mondiale des Nations Unies de 1993 sur les droits de l'homme, de soulever la question de la validité et des conséquences juridiques des réserves formulées à l'égard de la Convention, dans le contexte des réserves concernant les instruments relatifs aux droits de l'homme, de réexaminer ces réserves en vue de renforcer l'application de tous les instruments relatifs aux droits de l'homme, et d'envisager d'établir, en ce qui concerne les réserves à l'égard de la Convention, une procédure analogue à celle qui est prévue pour les autres instruments relatifs aux droits de l'homme.

C. Révision des directives concernant l'établissement des rapports

18. Lors de sa réunion de 1994, s'inspirant du paragraphe 39 de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, du document final de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui encourageait la recherche de moyens permettant de remédier au nombre particulièrement élevé de réserves formulées à l'égard de la Convention, invitait le Comité à poursuivre l'examen de ces réserves et priait instamment les États membres de retirer les réserves contraires à l'objet et au but de la Convention ou qui, de toute autre façon, sont incompatibles avec le droit international des traités 26/, le Comité a modifié ses directives de

préparation des rapports initiaux et périodiques requis par l'article 18 de la Convention pour y inclure des conseils aux États ayant formulé des réserves.

19. Dans leur nouvelle version, les directives imposent aux États parties de rendre compte précisément de leurs réserves, des raisons pour lesquelles ils les estiment nécessaires, de leur impact exact sur le droit et les politiques du pays et si des réserves similaires ont été formulées par le pays à propos d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme garantissant des droits similaires. Les États parties doivent aussi décrire les plans dont ils se sont éventuellement dotés pour limiter les effets des réserves ou les retirer et, dans la mesure du possible, indiquer le calendrier prévu à cet effet. Les réserves formulées par les États parties à l'égard des articles 2 et 3 font l'objet d'une mention particulière, ce qui indique que le Comité estime que ces réserves sont incompatibles avec le but et l'objet de la Convention et qu'il faut tout particulièrement s'efforcer de les lever ou des les modifier. Les États parties ayant formulé ce type de réserves sont requis de rendre compte des effets et de l'interprétation de ces réserves. Le Comité a aussi demandé au Secrétaire général d'envoyer une lettre spéciale aux États parties qui ont formulé des réserves sur le fond de la Convention et recommandé que le programme de services consultatifs du Centre des droits de l'homme et de la Division de la promotion de la femme offrent des conseils aux États parties à propos de la levée de ces réserves.

D. Déclaration et Plan d'action de Beijing

20. La communauté internationale s'est fait l'écho des préoccupations du Comité au sujet des réserves à l'égard de la Convention lors de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, dont le Plan d'action est convenu que les gouvernements devraient limiter leurs éventuelles réserves à la Convention, formuler ces réserves de façon aussi précise et restrictive que possible, veiller à ce qu'aucune réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but de la Convention ou contraire au droit conventionnel international et reconsidérer régulièrement les réserves qu'ils ont formulées en vue de les retirer 27/.

E. Réaction des chercheurs et des organisations non gouvernementales

21. Ce ne sont pas seulement les États parties à la Convention, le Comité et d'autres composantes du système des Nations Unies qui se sont intéressés aux réserves formulées au sujet de la Convention, mais aussi des universitaires et des organisations non gouvernementales. Au moins quatre chercheurs ont formulé des commentaires au sujet des réserves, apportant des éclaircissements quant à celles qu'ils estiment inadmissibles ou contraires au but et à l'objet de la Convention et suggérant des stratégies pour y remédier 28/.

IV. RÉACTIONS DES ORGANES CRÉÉS EN VERTU D'AUTRES TRAITÉS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME AU SUJET DES RÉSERVES

22. La question des réserves préoccupe aussi les organes créés en vertu d'autres traités relatifs aux droits de l'homme, comme en témoigne la recommandation de la cinquième réunion de leurs présidents, tenue en 1994, selon laquelle les organes créés en vertu de ces instruments devraient demander aux

États parties des explications sur leurs réserves. Lors de cette réunion, les présidents avaient aussi recommandé que ces organes déclarent clairement que certaines réserves sont incompatibles avec le droit des traités 29/.

23. Le fait que plusieurs traités relatifs aux droits de l'homme ne contiennent pas de disposition portant spécifiquement sur les réserves et que la Convention de Vienne sur le droit des traités ne précise pas quelles sont les conséquences juridiques d'une réserve inadmissible a amené le Comité des droits de l'homme, organe établi en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à adopter en novembre 1994 l'observation générale 24 30/ sur les questions touchant les réserves. Les paragraphes 8 à 11 de cette observation expliquent quels sont les principes de droit international applicables à la formulation de réserves et quelles sont les réserves que le Comité des droits de l'homme considère comme incompatibles avec l'objet et le but du Pacte. Le Comité des droits de l'homme y classe les réserves contraires à l'objet et au but du Pacte en fonction des obligations établies en vertu du Pacte, mais l'observation explique clairement (par. 12) que toute réserve formulée en termes généraux qui a essentiellement pour effet de rendre inopérants tous les droits énoncés dans le Pacte ou qui fait apparaître une tendance des États à ne pas vouloir modifier telle ou telle loi est souvent contraire à l'objet et au but du Pacte.

24. L'observation générale 24 porte aussi sur le rôle du Comité des droits de l'homme eu égard aux réserves. L'on y suggère que les règles classiques applicables aux réserves contenues dans la Convention de Vienne sur le droit des traités ne sont pas adéquates en ce qui concerne le Pacte et les autres instruments relatifs aux droits de l'homme qui, parce qu'ils concernent le droit des individus et non des obligations réciproques interétatiques, ne suscitent pas chez les États un intérêt juridique à formuler des objections. De l'avis du Comité, c'est la raison pour laquelle peu d'États ont formulé des objections aux réserves incompatibles suivant la possibilité que leur en donne la Convention de Vienne. Le Comité estime donc (par. 18) que :

«Il incombe nécessairement au Comité de déterminer si une réserve donnée est compatible avec l'objet et le but du Pacte, en partie parce que ... cette tâche n'est pas du ressort des États parties s'agissant d'instruments relatifs aux droits de l'homme, et en partie parce que le Comité ne peut se soustraire à cette tâche dans l'exercice de ses fonctions. Afin de savoir jusqu'où va son devoir d'examiner dans quelle mesure un État s'acquiesce de ses obligations au titre de l'article 40 [obligation de rendre compte contenue dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques] ... le Comité doit nécessairement se faire une idée de la compatibilité d'une réserve avec l'objet et le but du Pacte et avec le droit international en général. En raison du caractère particulier d'un instrument relatif aux droits de l'homme, la compatibilité d'une réserve avec l'objet et le but du Pacte doit être établie objectivement, en se référant à des principes juridiques. Le Comité est particulièrement bien placé pour s'acquiesce de cette tâche. La conséquence normale d'une réserve inacceptable n'est pas que le Pacte restera totalement lettre morte pour l'État auteur de cette réserve. Une telle réserve est

dissociable, c'est-à-dire que le Pacte s'appliquera à l'État qui en est l'auteur, sans bénéficiaire de la réserve».

25. L'observation générale 24 se poursuit avec une recommandation aux États parties ainsi qu'à ceux qui ne sont pas encore parties au Pacte mais envisagent de le ratifier avec des réserves de réexaminer leurs réserves. L'on y souligne que les réserves doivent être spécifiques et transparentes, de façon que les obligations auxquelles s'est engagé l'État en ratifiant le Pacte soient claires. Les réserves ne devraient pas être de caractère général, mais être précises et les États devraient prendre en considération l'effet général d'un groupe de réserves ainsi que l'effet de chacune d'elles sur l'intégrité du Pacte. Il faudrait éviter de formuler un si grand nombre de réserves que ne soient acceptées qu'un nombre limité d'obligations et les réserves ne devraient pas être formulées de sorte qu'elles réduisent les obligations contractées aux normes moins contraignantes existant dans le droit interne (par. 19).

26. L'observation propose aussi des stratégies eu égard aux réserves existantes. Les États y sont invités à instituer des procédures garantissant que chaque réserve est compatible avec l'objet et le but du Pacte et ceux qui souhaitent formuler une réserve devraient indiquer précisément les dispositions législatives ou pratiques internes qu'ils jugent incompatibles avec la disposition concernée, en expliquant dans quel délai ils comptent aligner leurs lois et pratiques pour se conformer à leurs obligations ou en clarifiant pourquoi ils ne sont pas en mesure de le faire. Les réserves devraient faire l'objet d'un examen périodique, comportant des informations sur les mesures prises en vue de les réexaminer, de les reconsidérer ou de les retirer. Les réserves devraient être retirées dès que possible.

27. Certains aspects de l'observation générale du Comité des droits de l'homme à propos des réserves ont fait l'objet de controverses dans plusieurs États parties au Pacte. Certains ont critiqué en particulier l'opinion selon laquelle la Convention de Vienne ne serait pas appropriée pour les instruments relatifs aux droits de l'homme ainsi que la suggestion selon laquelle le Comité serait compétent pour se prononcer de façon contraignante sur la validité des réserves et séparer celles qu'il juge inacceptables 31/. Il convient de noter toutefois, que dans le contexte de ses travaux sur les réserves 32/, la Commission du droit international a préparé un projet de résolution sur les réserves formulées à l'égard d'instruments normatifs multilatéraux, y compris ceux relatifs aux droits de l'homme, que la Commission devrait examiner en 1997 33/. Dans ce projet de résolution, la Commission suggère que si la Convention de Vienne est parfaitement applicable aux réserves aux traités relatifs aux droits de l'homme, si ces traités sont muets sur la compétence des organes qu'ils créent de déterminer la licéité des réserves, lesdits organes ont néanmoins nécessairement compétence pour s'acquitter de cette tâche. Examinées ensemble, l'observation générale du Comité des droits de l'homme et les opinions en voie de formation de la Commission du droit international suggèrent que les organes créés en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme devraient jouer un rôle actif en ce qui concerne le fait de savoir si une réserve est contraire à l'objet et au but du traité en question.

V. CHOIX DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DES DISCRIMINATIONS À L'ÉGARD
DES FEMMES AU SUJET DES RÉSERVES CONCERNANT LA CONVENTION

28. Un ancien expert du Comité des droits de l'homme, aujourd'hui juge à la Cour internationale de Justice, a déclaré qu'au coeur de la question des réserves se trouve l'équilibre entre le rôle qui incombe légitimement aux États de protéger leurs intérêts souverains et le rôle légitime des organes créés en vertu de traités de promouvoir la garantie effective des droits de l'homme 34/. Dans le cas du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard de la femme, il s'agit de savoir comment préserver au mieux l'intégrité de la Convention et les obligations en découlant, tout en encourageant la participation la plus large possible au traité. L'autre question parallèle est de savoir comment même des réserves ayant une grande portée peuvent être tolérées afin d'encourager les États parties qui ont formulé de telles réserves à souscrire aux objectifs de la Convention et, grâce aux processus de présentation de rapports, à lever progressivement leurs réserves.

29. Si le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard de la femme et d'autres ont mis l'accent sur les nombreuses réserves de longue portée portant sur le fond de la Convention, l'on n'a pas fait suffisamment attention au fait qu'un nombre important de réserves formulées par les États parties au moment de l'adhésion ou de la ratification ont été modifiées ou entièrement levées. En fait, si le nombre et la portée des réserves à la Convention ne sont inférieur qu'à ceux concernant la Convention relative aux droits de l'enfant, plus de réserves ont été retirées à son sujet que dans le cas de tout autre instrument relatif aux droits de l'homme 35/. À titre d'exemple, en 1990, le Malawi a levé sa réserve d'ordre général et le Brésil a retiré des réserves ayant une grande portée au sujet des articles 15 et 16. En 1996, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a levé la plupart des nombreuses réserves qu'il avait formulées au moment de ratifier la Convention, en 1981. Fait significatif, la Jamahiriya arabe libyenne a modifié sa réserve générale faisant dépendre son adhésion des lois sur le statut personnel dérivées de la charia. La réserve modifiée indique spécifiquement que la Libye a l'intention d'appliquer l'article 2 de la Convention en fonction des normes péremptoires de la charia relatives à l'héritage et les alinéas c) et d) de l'article 16 1) sans préjudice des droits garantis aux femmes par la charia. La Libye a ainsi modifié sa réserve après avoir présenté son premier rapport suivant les exigences de la Convention. Lors de cette présentation, la délégation libyenne et les membres du Comité avaient examiné en profondeur la réserve initiale et les moyens de la formuler de façon plus précise.

A. Suivi de la recommandation générale 20 du Comité

30. La façon dont les réserves sont modifiées ou retirées indique que le Comité doit absolument maintenir son attitude constructive au sujet des réserves. Par exemple, le Comité devrait continuer d'assurer un suivi attentif de l'impact de sa recommandation générale 20, en particulier de la partie qui l'invite à examiner les réserves des États parties afin de les encourager à les modifier ou à les retirer. Le Comité devrait aussi continuer de donner la priorité au suivi de l'impact des directives sur l'établissement des rapports introduites en 1994. Il devrait s'agir notamment de vérifier si les États parties respectent ces

directives et si ce respect s'est traduit par une modification des réserves. Le Comité pourrait évaluer périodiquement l'impact de ses recommandations générales et des nouvelles directives sur l'établissement des rapports eu égard aux réserves et déclarations concernant la Convention. Le Comité pourrait souhaiter demander à un État partie de présenter des explications détaillées au sujet du maintien de telle ou telle réserve, ainsi que sur l'impact que ladite réserve a sur les droits dont jouissent les femmes dans le pays en question.

B. Dialogue constructif avec les États parties au sujet des réserves

31. Un examen comparatif de l'attitude des États parties eu égard aux obligations contractées en vertu d'autres traités relatifs aux droits de l'homme similaires à la Convention est un élément important du dialogue que le Comité doit maintenir avec les États parties ayant formulé des réserves. Les articles 2, 9, 15 et 16 sont ceux qui font l'objet du plus grand nombre de réserves à longue portée, dont bon nombre pourraient être définies comme contraires aux dispositions de l'article 28 2). Plusieurs autres traités relatifs aux droits de l'homme imposent des obligations similaires à celles stipulées dans les articles 2, 9, 15 et 16. Les articles 2 1) et 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les articles 2 2) et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 36/ et l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant 37/ créent des obligations similaires à celles créées en vertu de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Les articles 12, 14, 16 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques créent des obligations similaires à celles créées par l'article 15 de la Convention. De même, des obligations similaires à celles créées en vertu de l'article 16 de la Convention se trouvent dans l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

32. En dialoguant avec chaque État partie à la Convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes souhaitera peut-être appeler l'attention dudit État sur le fait qu'il se peut qu'il ait ratifié la Convention avec des réserves tout en ayant ratifié d'autres instruments, dont ces Pactes, sans formuler de réserve au sujet de leurs articles 2 et 3. Si un État partie a ratifié le Pacte en formulant des réserves, le Comité devrait pouvoir comparer la portée de ces réserves avec celles formulées au sujet de la Convention et suggérer l'élimination de toute éventuelle incohérence.

33. Une comparaison de certaines des réserves révèle que l'Algérie n'a pas formulé de réserve au sujet de la Convention relative aux droits de l'enfant mais a indiqué, à propos du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avoir une réserve au sujet des droits et responsabilités des conjoints. Les Bahamas, qui sont parties aux deux Pactes, n'ont formulé de réserves qu'à propos de l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, par laquelle le pays se réserve le droit d'appliquer sa propre Constitution pour ce qui concerne l'attribution de la nationalité aux enfants. Le Bangladesh n'est pas partie aux pactes et n'a pas formulé de réserve au sujet de la disposition de la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la non discrimination, attitude qui ne semble pas logique eu égard aux réserves que le pays a formulé à propos de la Convention sur l'élimination de toutes les

formes de discrimination à l'égard des femmes. Les réserves formulées par la Belgique au sujet de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes correspondent à celles que ce pays a concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'Égypte, qui est partie aux deux pactes internationaux et à la Convention relative aux droits de l'enfant, n'a pas formulé de réserve au sujet des garanties d'égalité inscrites dans ces traités alors que, comme on l'a mentionné plus haut, elle a émis des réserves au sujet des articles 2 9) 2) et 16 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. De même l'Iraq, partie aux pactes et à la Convention relative aux droits de l'enfant, n'a pas de réserve au sujet des dispositions concernant l'égalité dans ces instruments, mais maintient d'importantes réserves à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La Jordanie, la Libye, le Maroc et la Tunisie, également parties aux pactes et à la Convention relative aux droits de l'enfant, ne formulent pas au sujet de ces instruments des réserves semblables à celles concernant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Par contre, les Maldives et la Malaisie ont formulé des réserves similaires au sujet de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de la Convention relative aux droits de l'enfant.

34. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes pourraient avoir de fructueux entretiens avec les États parties dont les réserves manquent de cohérence et encourager les organes créés en vertu d'autres traités à poser aussi ces questions. Le système des Nations Unies, en particulier la Division de la promotion de la femme, en qualité de secrétariat du Comité, et les organisations non gouvernementales, devraient aussi faire en sorte que leur travail avec les États parties mette l'accent sur ces incohérences.

C. Coordonner les stratégies de réaction aux réserves

35. Le Comité devrait continuer de prier instamment la Division de la promotion de la femme et le Centre des droits de l'homme de mettre au point des stratégies coordonnées de coopération au sujet des réserves. Ces stratégies pourraient inclure des séminaires et stages de formation conjoints dans les États parties. Il faudrait peut-être aussi examiner l'attitude adoptée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) au sujet des réserves à la Convention relative aux droits de l'enfant et en suivre l'exemple. L'UNICEF a organisé des séances d'information et d'entretien avec des hauts fonctionnaires des États envisageant de ratifier la Convention relative aux droits de l'enfant en y apportant des réserves et d'autres ayant ratifié la Convention. Ces rencontres d'information et entretiens se sont avérés fructueux, permettant parfois de parvenir à des ratifications sans réserves, parfois à la modification ou au retrait de réserves existantes. Le Comité pourrait recommander une stratégie semblable et pourrait, sous réserve des ressources disponibles, charger certains de ses experts de participer à ces réunions d'information et entretiens. Il pourrait aussi inviter le Secrétariat à prendre l'initiative de réunions d'information au plus haut niveau pour réaffirmer le contenu de la lettre du Secrétaire général aux États parties ayant des réserves et analyser les

résultats de cette lettre. Le Comité pourrait aussi encourager les organisations non gouvernementales, nationales et internationales, à engager des consultations avec les gouvernements en vue de faire lever des réserves. Ces consultations pourraient comporter des études des lois religieuses et du caractère complémentaire de la Convention. Dans ce contexte, le Comité souhaitera peut-être prendre note de toute série de séminaires – dont celle prévue par le Comité d'action internationale pour les droits de la femme (Asie/Pacifique) pour l'Asie du Sud et du Sud Est en 1997 – ayant pour but de comparer les réserves existantes avec le régime juridique local, et y apporter ses encouragements. Les études de ce genre révèlent bien souvent que les réserves de l'État partie sont formulées de façon plus vague ou générale que nécessaire, alors que la politique et le droit du pays sont en fait en faveur du concept d'égalité entre homme et femme 38/.

D. Nouvelle recommandation générale à propos des réserves

36. L'on a présenté ici les recommandations générales 4 et 20 du Comité, qui mettent l'accent sur les réserves et la recommandation générale 21 qui porte sur les réserves à l'article 16. Le Comité pourrait se fixer parmi ses objectifs à long terme de formuler une nouvelle recommandation générale exhaustive combinant les éléments des recommandations générales existantes tout en tirant parti de l'expérience acquise sur la base de ces recommandations et des pratiques mises au point pour les nouvelles directives au sujet des réserves. Cette recommandation générale pourrait tenir compte de l'observation générale 24 du Comité des droits de l'homme ainsi que du travail en cours de la Commission du droit international à propos des réserves. Le Comité pourrait consacrer plusieurs sessions à la mise au point de cette recommandation générale en tenant au courant de ses travaux les organes créés en vertu d'autres traités ainsi que la Commission du droit international et en leur demandant leur avis. À court terme, le Comité souhaitera peut-être soumettre à la Commission ses réactions au projet de résolution concernant les réserves.

VI. CONCLUSION

37. Le Comité devrait continuer d'encourager les États parties à faire objection aux réserves perçues comme contraire à l'objet et au but de la Convention. Il devrait aussi prendre les initiatives proposées dans la section IV du présent rapport, ou certaines d'entre elles, et se maintenir en contact avec les organes créés en vertu de cette importante question grâce à des rencontres régulières de leurs présidents.

Notes

1/ Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 38 (A/51/38)), par. 346.

2/ Convention de Vienne sur le droit des traités 1969, article 2 1 d). Nations Unies – Recueil des Traités, Vol. 1155 (1980) No 18232.

3/ Comité des droits de l'homme, Observation générale No 34 (52), Observation générale sur les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte (CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994)).

4/ 29 États parties ont émis des réserves au sujet de l'article 29 1).

5/ Rebecca J. Cook, «Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women», Virginia Journal of International Law, vol. 30 (1990), p. 644.

6/ Voir en exemple le Bangladesh, l'Égypte, l'Inde (quoique la réserve soit présentée sous forme de déclaration), l'Iraq et le Maroc.

7/ R. Cook, loc. cit., et B. Clark, («The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination against Women», Journal of International Law, vol. 85 (1991), p. 281; C. Chinkin, («Reservations and objections to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women» in J. P. Gardner, éd., Human Rights as General Norms and A State's Right to Opt Out (British Institute of International and Comparative Law, 1996), p. 65.

8/ Algérie, Bahamas, Chypre, Égypte, Fidji, Jordanie, Koweït, Malaisie, Maroc, République de Corée, Tunisie et Royaume-Uni, au nom de ses territoires.

9/ Chinkin, loc. cit.; les organismes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme ont rapidement condamné la discrimination dans ce domaine : voir Abdulaziz, Cabales and Balakandali v. the United Kingdom, Cour européenne des droits de l'homme, Série A, vol. 94 (1985); Aumeruddy-Cziffra v. Mauritius, No 35/1978 adopté à la douzième session du Comité des droits de l'homme; Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Political Constitution of Costa Rica, International Law Reports, vol. 79 (1984), p. 282. La discrimination en matière de nationalité a aussi fait l'objet de litiges au niveau national : Dow v. Botswana. Law Reports of the Commonwealth (1992), Court of Appeal, Botswana, p. 623.

10/ Malte et Singapour ont émis des réserves similaires, tandis que Maurice n'explique pas ses réserves à propos de l'article 11.

11/ La Belgique a une réserve similaire seulement pour les femmes mariées lorsque le mariage a eu lieu avant le 14 juillet 1976.

12/ Les réserves à cette partie de l'article 16 étaient prévisibles d'après les discussions de la Commission sur le statut de la femme lors de la préparation de la Convention, puisque la délégation de la République arabe d'Égypte, appuyée par des représentants d'Indonésie et d'Iran, avait expliqué que selon le Coran, le mari doit choisir le foyer matrimonial et la femme a le même domicile que son mari.

13/ Bahamas, Bangladesh, Égypte, France, Inde, Iraq, Irlande, Israël, Jordanie, Koweït, Jamahiriya arabe libyenne, Luxembourg, Malaisie, Malte, Maroc, Maurice, République de Corée, Royaume-Uni, Singapour, Thaïlande, Tunisie et Turquie.

14/ Chinkin, loc. cit. p. 76; Cook, loc. cit. p. 703.

15/ Voir A/C.3/34/SR.70-73. Par exemple, la délégation marocaine a émis l'avis que les rôles des hommes et des femmes n'étaient pas «traditionnels», mais issus de la conscience profonde de l'espèce humaine et que stipuler l'égalité entre femme et homme affecterait l'équilibre psychique et moral des enfants.

16/ Bahamas, Bangladesh, Iraq, Israël, Jordanie, Koweït, Jamahiriya arabe libyenne, Malaisie, Maurice, Tunisie et Turquie.

17/ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 38 (A/49/38), chap. I.

18/ Par contre, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à l'article 20, stipule qu'une réserve est considérée comme incompatible si elle suscite des objections des deux tiers des États parties à la Convention.

19/ Voir l'évaluation de cette réaction par Clark, loc. cit., p. 284-287.

20/ A/41/608 et Add.1.

21/ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-neuvième session, Supplément No 45 (A/39/45), vol. II, annexe III.

22/ Quarante-deuxième session, Supplément No 38 (A/42/38), par. 579.

23/ Quarante-troisième session, Supplément No 38 (A/43/38), par. 66.

24/ Voir par exemple l'examen des rapports de la France, ibid. quarante-deuxième session, Supplément No 38 (A/42/38), par. 393, et de la République de Corée, ibid., par. 147 et 154.

25/ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 38 (A/47/38).

26/ Rapport de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993 (A/CONF.157/24 (Partie I)), chap. III.

27/ Rapport de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995 (A/CONF.177/20), chap. IV.I, par. 230.

28/ Chinkin, loc. cit.; B. Clark, American Journal of International Law, vol. 85 (1991), p. 281; R. Cook, Virginia Journal of International Law, vol. 30 (1990), p. 643; et L. Lijnzaad, Reservations to Human Rights Treaties: Ratify and Ruin (Droodrecht, Pays-Bas, 1995).

29/ Voir A/49/537.

30/ Observation générale No 24 (52) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.6).

31/ Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les États-Unis d'Amérique et la France ont formulé des observations à propos de l'observation générale 24 (52). Le Juge Rosalyn Higgins a répondu à ces critiques dans la préface à H. P. Gardner, op. cit.

32/ Rapport préliminaire du Rapporteur spécial sur le droit et la pratique concernant les réserves aux traités (A/CN.4/70); deuxième Rapport (A/CN.4/477); Bibliographie (A/CN.4/78).

33/ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 10 (A/51/10), chap. VI, par. 137.

34/ Rosalyn Higgins, Préface à H. P. Gardner, op. cit.

35/ 17 États parties ont retiré des réserves à la Convention.

36/ Pour les textes des Pactes, voir la résolution de l'Assemblée générale 2200 A (XXI), annexe, du 16 décembre 1966.

37/ Résolution de l'Assemblée générale 44/25, annexe, du 20 novembre 1989.

38/ Témoin le cas de la Jamahiriya arabe libyenne (voir par. 29 ci-dessus).
