Nations Unies A/C.6/61/SR.17

Assemblée générale

Soixante et unième session

Documents officiels

Distr. générale
14 février 2007
Français
Original : anglais

Sixième Commission

Compte rendu analytique de la 17e séance

Tenue au Siège, à New York, le mardi 31 octobre 2006 à 16 h 30.

Président: M. Gómez Robledo . . . . . (Mexique)

Sommaire

Point 78 de l'ordre du jour: Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session (*suite*)

Le présent compte rendu est sujet à rectifications. Celles-ci doivent porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressées, *dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication*, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-750, 2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire du compte rendu.

Les rectifications seront publiées après la clôture de la session, dans un fascicule distinct pour chaque commission.

06-59385 (F)

La séance est ouverte à 16 h 40.

Point 78 de l'ordre du jour: Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session (*suite*) (A/61/10)

1. **Mme During** (France) dit que les projets de directives sur les réserves aux traités adoptés par la Commission du droit international (CDI) à sa cinquante-huitième session n'appellent pas de commentaires particuliers de la délégation française, qui fait seulement observer que le projet de directive 2.1.8 (Procédure en cas de réserves manifestement non valides) ne reflète pas le droit ni la pratique en ce qui concerne le rôle du dépositaire. Ce projet reconnaît en effet à ce dernier la capacité d'apprécier la validité des réserves et, le cas échéant, de signaler aux parties intéressées une réserve qui, selon lui, pose des problèmes juridiques. Or le dépositaire ne devrait pas avoir cette fonction en l'absence d'une disposition expresse l'y autorisant. Ses fonctions devraient se borner à enregistrer et à communiquer les réserves, même s'il les considère "manifestement non valides".

2. Les projets de directives relatifs à la compétence des organes de contrôle de l'application des traités actuellement examinés par le Comité de rédaction de la CDI soulèvent des questions qui ne sont pas sans rapport avec le problème que pose la directive 2.1.8. Bien qu'il ne soit pas rare que ces organes aient reçu compétence pour apprécier la validité des réserves, le projet de directive 3.2.1 (Compétence des organes de contrôle créés par le traité) semble indiquer que l'appréciation de la validité des réserves par ces organes découle directement de leur compétence pour contrôler l'application du traité. Dès lors que, comme le Rapporteur spécial a pris le soin de le préciser, l'objet de ce texte n'est pas de reconnaître à ces organes des compétences dont ils ne sont pas pourvus, il serait préférable de trouver une formulation qui n'établisse pas un tel lien d'automaticité et mette l'accent sur la nécessité d'insérer dans les traités des clauses attribuant compétence à ces organes pour apprécier la validité des réserves, comme indiqué dans le projet de directive 3.2.2.

3. Les projets de directives 3.2.3 (Coopération des États et des organisations internationales avec les organes de contrôle) et 3.2.4 (Pluralité d'instances compétentes pour apprécier la validité des réserves) n'appellent pas d'objection, bien que leur utilité ne paraisse pas avérée. Tel est le cas notamment de la directive 3.2.4, qui n'aborde pas l'hypothèse d'une divergence d'appréciation entre les différents organes de contrôle sur la validité d'une réserve.

4. Ces observations valent bien évidemment aussi s'agissant de la compétence des organes de contrôle créés par les traités relatifs aux droits de l'homme. À cet égard, la CDI sollicitait les vues des États sur le point de savoir si des ajustements aux "Conclusions préliminaires de la Commission du droit international sur les réserves aux traités multilatéraux normatifs, y compris ceux relatifs aux droits de l'homme", adoptées par la CDI à sa quarante-neuvième session, étaient nécessaires. Pour la délégation française, les conclusions 1 à 3 et 10 sont tout à fait acceptables. Les conclusions 5 à 9, par contre, doivent être réexaminées à la lumière des observations faites à la cinquante-huitième session sur les projets de directives 3.2 et suivantes ainsi qu'à l'issue de la réunion qui doit être organisée avec des experts des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme.

5. La question de la non-validité des réserves, que la CDI a commencé à examiner à sa cinquante-huitième session, est complexe, et les Conventions de Vienne sur le droit des traités ne l'ont pas résolue. C'est précisément pour cette raison que la CDI doit clarifier les conséquences de la non-validité d'une réserve ou l'effet d'une objection à une réserve. Si le Guide de la pratique était silencieux sur ces points, il ne répondrait que partiellement aux attentes qu'il a légitimement suscitées. Pour l'essentiel, la CDI devrait, lorsqu'elle examinera les projets de directives 3.3.2 à 3.3.4, expliciter la notion de nullité et la distinction des effets associés à l'acceptation, unilatérale ou collective, d'une réserve.

6. La nouvelle définition de l'objet et du but d'un traité, figurant dans le projet de directive 3.1.5, est nettement meilleure que celle qui figurait dans la proposition initiale, quelle que soit l'alternative que choisira finalement la CDI, en ce qu'elle rapporte les droits et obligations essentiels à "l'économie générale" du traité, ce qui permet de préserver l'esprit et la lettre de celui-ci ou de "sauvegarder l'équilibre conventionnel".

7. Le principe énoncé dans le projet de directive 3.3 (Conséquences de la non-validité d'une réserve) est tout à fait adéquat, bien que son titre, qui met l'accent sur les conséquences de la non-validité d'une réserve, ne semble pas refléter le contenu de la directive. Le projet de directive 3.3.1 (Non-validité des réserves et responsabilité), pour sa part, souligne utilement que

ces conséquences relèvent du droit des traités et non pas du droit de la responsabilité internationale.

8. **Mme Wilcox** (États-Unis d'Amérique) déclare, en ce qui concerne les réserves aux traités, que la CDI doit procéder avec prudence lorsqu'elle examine les types de réserves pouvant être invalides parce qu'elles sont incompatibles avec l'objet et le but du traité. Elle doit tenir compte du fait que de nombreux États ont pu devenir parties à des traités parce qu'ils ont eu la possibilité de faire les réserves exigées par leur droit interne ou leur système juridique. La CDI devrait aussi tenir compte comme il se doit des déclarations appelant l'attention sur le fait que les organes de contrôle ne doivent pas apprécier la validité des réserves si le traité ne leur confère pas expressément cette compétence, et qu'il est très rare que le traité le fasse.

9. En ce qui concerne les actes unilatéraux des États, un sujet particulièrement difficile, les Principes directeurs adoptés par la CDI concluent heureusement les travaux sur le sujet. La délégation des États-Unis se félicite de la décision de la CDI de s'intéresser essentiellement aux déclarations formelles formulées par un État dans l'intention de produire des obligations en droit international. Les États devraient pouvoir faire des déclarations publiques sans crainte de créer par inadvertance des déclarations qui les lient en droit international; ils ne devraient être liés par des déclarations unilatérales publiques que lorsqu'ils ont l'intention de se lier. L'efficacité des principes adoptés par la CDI réside dans la mesure dans laquelle ils serviront cet objectif. La disposition du Principe directeur 7 selon laquelle, en cas de doute, les engagements doivent être interprétés restrictivement est essentielle s'agissant de déterminer l'effet juridique de toute déclaration unilatérale. Les conclusions de la CDI concernant la relation entre les déclarations unilatérales et les normes impératives du droit international ne devraient pas prêter à controverse. Assurément, les déclarations unilatérales des États ne sauraient enfreindre des normes impératives du droit international.

10. La délégation des États-Unis est préoccupée par la teneur du Principe directeur 10, qui concerne la rétractation des déclarations unilatérales. Il existe un désir compréhensible de limiter les rétractations arbitraires de déclarations unilatérales lorsqu'un État a clairement manifesté son intention de s'engager et que le destinataire de la déclaration a fait fond sur celle-ci à son détriment. Il n'est toutefois pas évident que des conditions doivent être imposées à la rétractabilité de telles déclarations, eu égard au principe consacré à l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (Changement fondamental de circonstances). Un changement fondamental de circonstances peut justifier la rétractation d'une déclaration même si l'État a par celle-ci clairement manifesté son intention d'être lié et nonobstant les autres considérations visées à l'article 62 de la Convention. Les déclarations unilatérales n'étant pas identiques à des accords négociés entre États, les règles relatives à la dénonciation des accords ne doivent pas nécessairement s'appliquer automatiquement aux déclarations unilatérales.

11. **M. Makarewicz** (Pologne) note qu'entre sa cinquantième et sa cinquante-septième sessions, la CDI a provisoirement adopté 71 projets de directives sur les réserves aux traités et qu'elle en a 20 de plus à l'examen. Ces chiffres sont impressionnants, mais il est à craindre que la prolifération de directives détaillées n'augure mal de la possibilité de mener à bien les travaux sur le sujet dans un avenir proche.

12. Le projet de directive 3.1 (Validité matérielle d'une réserve) est peut-être superflu, étant donné les règles énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. La seule raison de la conserver semble être le désir de faire des projets de directives un exposé complet des règles en matière de réserves aux traités. Le projet de directive 1.6 (Portée des définitions), appelle quant à lui des éclaircissements. Il n'explique pas ce que sont les "règles qui leur sont applicables" ni où on peut les trouver.

13. Le projet de directive 2.1.8 (Procédure en cas de réserves manifestement non valides) est préoccupant, car il élargit indument les fonctions du dépositaire. Selon une règles coutumière bien établie et codifiée clairement dans les Conventions de Vienne de 1969 et 1986, le dépositaire est un administrateur neutre du traité, qui a une obligation d'impartialité. Il n'a pas à se prononcer sur la licéité des instruments dont il est le dépositaire, excepté sur des points techniques de caractère purement formel. Le projet de directive porterait atteinte à cette règle et créerait plus de problèmes qu'il ne cherche à en résoudre.

14. En ce qui concerne la réunion qui est recommandée entre la CDI et des experts des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, la délégation polonaise a l'intention d'adresser à la Commission des propositions sur les ajustements qui pourraient être apportés aux "Conclusions préliminaires de la Commission du droit international sur les réserves aux traités multilatéraux normatifs, y

compris les traités relatifs aux droits de l'homme" adoptées par la CDI à sa quarante-neuvième session.

15. S'agissant des actes unilatéraux des États, les Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques sont, malgré de nombreuses années de travail consacrées au sujet, descriptifs plutôt que prescriptifs. En outre, leur portée est restreinte: non seulement ils se limitent aux déclarations unilatérales de l'État pouvant créer des obligations juridiques mais de plus ils s'écartent de l'approche qu'avait adoptée la CDI, qui d'une manière générale reposait sur des analogies avec le droit des traités. On peut regretter que leur adoption en seconde lecture marque l'achèvement définitif des travaux sur le sujet. De plus, le neuvième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/569 et Add.1) n'a pas été examiné sérieusement, ce dernier n'ayant pas réussi à convaincre la CDI de persévérer dans son approche initiale. Le résultat final n'est pas entièrement satisfaisant, mais c'était peut-être le seul possible, étant donné les sérieuses divergences d'opinion sur le sujet au sein de la CDI et entre les États. Peut-être le moment n'est-il pas encore venu d'une codification plus élaborée. Cependant, la pratique des États se développera peut-être plus rapidement du fait de l'existence des Principes directeurs qui permettront au moins aux États d'apprécier avec une certitude raisonnable si et dans quelle mesure leur conduite unilatérale les engage juridiquement au niveau international et renforceront ainsi le principe de la bonne foi dans les relations internationales.

16. **Mme Kaplan** (Israël), se référant au sujet des réserves aux traités, dit que sa délégation a encore des doutes en ce qui concerne les variantes proposées pour le projet de directive 3.1.5 (Définition de l'objet et du but du traité) ou (Incompatibilité d'une réserve avec l'objet et le but du traité). Des expressions comme "règles essentielles", "raison d'être", "économie générale" ou "équilibre conventionnel", communes aux deux variantes, ne sont pas vraiment éclairantes et risquent même de rendre plus complexe la définition de l'objet et du but du traité.

17. S'agissant du projet de directive 3.2 (Compétence pour apprécier la validité des réserves), la délégation israélienne propose de remanier la disposition comme suit:

> "Ont compétence pour se prononcer sur la validité des réserves à un traité formulées par un État ou une organisation internationale:
>
> - les autres États contractants (y compris, le cas échéant, leurs tribunaux internes) ou les autres organisations contractantes;
> - les organes de règlement des différends auxquels les États contractants ont donné compétence pour interpréter ou appliquer le traité et les réserves à celui-ci; et
> - les organes de contrôle de l'application du traité créés par le traité et auxquels celui-ci a conféré compétence pour interpréter ou appliquer le traité et les réserves à celui-ci."

Le but des modifications proposées est d'éviter d'autoriser implicitement un organe de contrôle à se prononcer sur la validité des réserves. De plus, la délégation israélienne se demande quelle est la pertinence d'une décision de justice interne sur la validité d'une réserve en droit international. En Israël, les décisions des tribunaux internes n'affectent que le droit interne.

18. En ce qui concerne le projet de directive 3.2.1 (Compétence des organes de contrôle créés par le traité), le premier paragraphe devrait de la même manière se lire: "Lorsqu'un traité crée un organe chargé de contrôler l'application du traité, et qu'il l'autorise à se prononcer sur les réserves au traité, les États contractants confèrent à cet organe compétence pour apprécier la validité des réserves...".

19. Estimant que le rôle des organes de contrôle doit être expressément indiqué, la délégation israélienne est favorable à la suppression des crochets dans le projet de directive 3.2.3 (Coopération des États et des organisations internationales avec les organes de contrôle). Elle accepte le projet de directive 3.2.4 (Pluralité d'instances compétentes pour apprécier la validité des réserves), mais appelle l'attention sur le fait que les différents mécanismes susceptibles d'apprécier la validité des réserves peuvent n'être pas compatibles entre eux.

20. Il faudrait aussi envisager de supprimer le projet de directive 3.3.3 (Effet de l'acceptation unilatérale d'une réserve non valide), qui est quelque peu ambigu et semble contredire le projet de directive 3.2.4. Quant au projet de directive 3.3.4 (Effet de l'acceptation collective d'une réserve non valide), le rôle du dépositaire est, pour la délégation israélienne, purement technique. Il faut donc être très prudent lorsqu'on l'élargit. Deuxièmement, le sens de l'expression "acceptation collective" n'est pas clair. Dans certains cas, l'acceptation peut devoir être

unanime et pas seulement collective. La décision sur le point de savoir si une réserve spécifique a été collectivement acceptée ou non peut avoir des conséquences de vaste portée et outrepasse donc la compétence du dépositaire. Une telle procédure risque aussi de créer une incertitude et des différences indésirables entre le texte du traité et sa signification effective.

21. S'agissant des actes unilatéraux des États, la CDI devrait insister pour que le Principe directeur 4 soit envisagé rigoureusement: en droit israélien, par exemple, les ministres ou les hauts fonctionnaires ont besoin d'une autorisation expresse pour engager l'État par des actes ou des déclarations unilatérales.

22. Étant donné la possibilité de malentendus en ce qui concerne les déclarations des États, et leur caractère délicat dans le cadre des relations interétatiques, la représentante d'Israël engage la CDI à accorder une attention particulière au Principe directeur 7, et recommande une interprétation restrictive de ces déclarations. En cas de doute concernant l'intention d'un État, il est préférable d'interpréter une déclaration comme ne le liant pas en droit international. Le Gouvernement israélien n'attribue d'effet juridique à ses propres actes unilatéraux et à ceux des autres États que si l'intention de leur donner des effets juridiques obligatoires est claire et sans équivoques.

23. **M. Pellet** (Rapporteur spécial) se félicite d'avoir la possibilité de répondre aux observations de la Commission sur les projets de directives sur les réserves aux traités. Pour lui, le dialogue entre les rapporteurs spéciaux de la Commission du droit international et les membres de la Sixième Commission est très important dans le renforcement de la relation entre les deux organes. Toutefois, il existe deux limites importantes à ce dialogue. Premièrement, les observations des États arrivent généralement après que la Commission a pris position sur les propositions présentées par les rapporteurs spéciaux. Une fois que la CDI a adopté un ensemble de projets d'articles ou de directives en première lecture, elle ne les réexamine généralement pas avant la seconde lecture, plusieurs années plus tard, et ce n'est qu'alors que les observations des États, qu'elles aient été faites à la Sixième Commission ou présentées par écrit à la suite de l'adoption du texte en première lecture, sont pleinement prises en considération.

24. Ceci ne veut pas dire que le débat à la Sixième Commission n'est pas utile. Au contraire, il permet au Rapporteur spécial de discerner les tendances et de se faire une idée de l'opinion majoritaire – s'il y en a une – sur les projets d'articles ou de directives à l'examen. Si les membres de la Sixième Commission expriment des réserves marquées sur tel ou tel point, la plupart des rapporteurs spéciaux modifient leurs propositions en conséquence. De plus, le débat à la Sixième Commission peut être très utile s'agissant d'orienter les travaux futurs de la CDI. De fait, l'une des formes les plus utiles de la contribution que les gouvernements peuvent apporter est de proposer des sujets d'étude à la CDI. Toutefois, et le Rapporteur spécial rappelle que comme il a déjà eu l'occasion de le dire, le silence assourdissant de la Commission à cet égard est préoccupant. Les gouvernements peuvent aussi influencer les travaux de la CDI sur un sujet particulier en répondant aux questions posées chaque année par celle-ci au chapitre III de son rapport.

25. La seconde limite au dialogue entre les rapporteurs spéciaux et la Commission est d'une nature différente: une fois que la CDI a adopté un ensemble de projets d'articles ou de directives, ils "n'appartiennent" plus au Rapporteur spécial, et il peut arriver que le projet finalement présenté à la Sixième Commission pour examen ne reflète pas ses convictions personnelles.

26. En ce qui concerne les réserves aux traités, le Rapporteur spécial a pris note de la réaction généralement négative au projet de directive 2.1.8 (Procédure en cas de réserves manifestement non valides), en particulier s'agissant du rôle du dépositaire, que la plupart des orateurs ont semblé juger trop important. Le Rapporteur spécial suppose que cette opinion s'applique aussi au projet de directive 3.3.4, bien que les orateurs n'aient pas été nombreux à le dire expressément. Si la CDI doit assurément avoir ces réserves à l'esprit lors de la seconde lecture des projets de directives, le Rapporteur spécial est quelque peu surpris de la levée de boucliers soudaine qu'a suscité le projet de directive 2.1.8, qui a été adopté par la CDI et examiné par la Sixième Commission trois ou quatre ans auparavant. Il a été inclus, avec un commentaire légèrement modifié, dans le rapport de 2006 de la CDI uniquement parce que celle-ci a décidé de remplacer les mots "licite" et "illicéité" par "validité" et "non-validité". Le Rapport spécial ne comprend sincèrement pas la réticence à utiliser la notion de validité en ce qui concerne les réserves. Il est essentiel de distinguer entre les réserves valides et les réserves non valides. Qu'une réserve soit valide ou non a beaucoup d'importance et, pour le Rapporteur spécial, une objection à une réserve non valide ne doit pas obéir aux mêmes règles qu'une objection à une réserve valide.

27. Le Rapporteur spécial est de même étonné par l'opposition manifestée par certains États face à sa tentative, dans le projet de directive 3.1.5, de clarifier la notion ambiguë d'objet et de but du traité. Lorsque la CDI, avec l'appui de la Sixième Commission, a décidé de rouvrir la question des réserves aux traités, malgré l'existence des Conventions de Vienne, c'était au moins en partie en raison de l'absence de clarté – dans la doctrine, la jurisprudence et la pratique des États – en ce qui concerne cette notion fondamentale. Pour le Rapporteur spécial, il serait peut-être possible d'être plus clair en combinant les projets de directives 3.1.5 et 3.1.6, qu'il considère comme inséparables.

28. Les propositions du Rapporteur spécial sur le rôle des organes de contrôle semblent avoir été généralement bien accueillies, la seule critique adressée aux projets de directives étant qu'ils ne sont pas assez détaillés. Les observations faites par la Commission à cet égard amèneront à ne pas douter la CDI, à sa prochaine session, à revenir sur ses conclusions préliminaires de 1997, qui sont étroitement liées à la question complexe du rôle des organes conventionnels. Le Rapporteur spécial continue de penser qu'il serait extrêmement utile d'organiser une réunion avec des experts des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, y compris des représentants des organes créés par des traités relatifs aux droits de l'homme, et il lance un appel à la Commission et à l'Assemblée générale pour qu'elles expriment expressément leur appui à une telle réunion dans la résolution qui sera adoptée sur le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session.

29. Certaines délégations ont fait des observations sur la lenteur des travaux sur le sujet. Les travaux sont peut-être lents, mais le sujet est extrêmement complexe, du point de vue tant théorique que pratique. Il est préférable pour le Rapporteur spécial d'avancer lentement et prudemment afin d'élaborer un Guide de la pratique qui soit réellement utile aux États face aux problèmes que posent les réserves aux traités.

30. Le Rapporteur spécial remercie la Commission pour ses observations sur le sujet. Même s'il n'est peut-être pas d'accord avec certaines des opinions exprimées, il assure aux membres de la Commission que la CDI et son Comité de rédaction attachent beaucoup d'importance à la contribution de la Sixième Commission à leurs travaux et examineront toutes les observations l'esprit ouvert.

31. Parlant en tant que Président du Groupe de travail sur les actes unilatéraux, le Rapporteur spécial note que plusieurs délégations ont relevé que la CDI avait limité son étude du sujet aux déclarations unilatérales des États. La raison en est que la CDI a jugé qu'il serait impossible de tirer des conclusions précises sur un quelconque aspect du sujet autres que les déclarations unilatérales faites par les États dans l'intention de créer des obligations juridiques. Si les gouvernements souhaitent que la CDI élargisse la portée de ses travaux à d'autres aspects du sujet, ils devraient le dire. Toutefois, le Groupe de travail du programme de travail à long terme, après avoir pesé le pour et le contre, n'a pas recommandé l'inscription du sujet des actes unilatéraux des États au programme de travail à long terme de la CDI, et en l'absence d'instructions spécifiques de la Sixième Commission, il est peu probable que la CDI poursuive ses travaux sur le sujet. Il appartient donc aux gouvernements de décider si l'adoption des Principes directeurs et du commentaire qui les accompagne marque l'achèvement des travaux de la CDI ou si elle doit en entreprendre de nouveaux sur le sujet.

La séance est levée à 17 h 55.