

CONVENTION DE VIENNE DE 1986

Section 2. – *Réserves*

ARTICLE 19

FORMULATION DES RÉSERVES

«Un Etat ou une organisation internationale, au moment de signer, de ratifier, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins :

- a) Que la réserve ne soit interdite par le traité;
- b) Que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites; ou
- c) Que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a et b, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.»

Bibliographie : Voy. la bibliographie indiquée dans le commentaire de l'article 19 de la Convention de 1969. Voy. en outre les commentaires plus spécialement consacrés à la Convention de 1986 par Ph. MANIN, «La Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales», *A.F.D.I.*, 1986, pp. 454-473; G., «A 'New' Vienna Convention on Treaties between States and International Organizations or between International Organizations: A Critical Commentary», *B.Y.B.I.L.*, 1987, pp. 253-269 et P. REUTER, «Du droit international au droit de l'intégration», in, F. CAPOTORTI *et al.* (s.l.d.), *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, pp. 545-564.

1. L'article 19 de la Convention de Vienne de 1986 reproduit purement et simplement le texte de la disposition correspondante de 1969 en ajoutant seulement «ou une organisation internationale» après «Un Etat» dans le chapeau. Il en va du reste de même de toutes les dispositions relatives aux réserves que la Convention de 1986

emprunte purement et simplement à celle de 1969 avec les adaptations minimales nécessaires pour étendre aux réserves des organisations internationales le régime juridique des réserves formulées par les Etats. Du même coup, le caractère largement coutumier de ce régime (1) se trouve à la fois confirmé et renforcé.

2. Cette transposition pure et simple n'est cependant pas allée de soi et, à l'instigation de son Rapporteur spécial, Paul Reuter, la C.D.I. a envisagé d'apporter aux règles figurant aux articles 19 à 23 de la Convention de 1969 des aménagements non négligeables, qui auraient limité la possibilité, pour les organisations internationales, de formuler des réserves, orientation à laquelle les pays de l'Est demeurèrent attachés jusque durant la Conférence de Vienne sans réussir à l'imposer (2). Toutefois, la dernière trace des « discriminations » un temps envisagées aux dépens des organisations internationales, qui figurait encore dans le projet final de la Commission de 1982 (3), a été abandonnée lors de la Conférence (4).

3. En 1975 (5), le Rapporteur spécial a présenté à la Commission son quatrième rapport, le premier qui contînt des développements substantiels sur les réserves (6). Dans le commentaire général de la section 2 consacré aux réserves, Paul Reuter faisait des remarques de caractère général qui méritent d'être reproduites largement car elles éclairent toutes les discussions ultérieures.

4. Dans un premier temps, le Rapporteur spécial partait du principe que l'inclusion de dispositions relatives aux réserves dans le

projet satisfaisait à un besoin de logique juridique mais qu'elle ne devrait avoir qu'un intérêt pratique limité :

« Les articles 19 à 23 de la Convention de 1969, consacrés aux réserves, constituent manifestement une des pièces maîtresses de cette convention, tant pour leur précision technique que par la grande souplesse qu'ils ont introduite dans le régime des conventions multilatérales. Cette constatation oblige à reconnaître immédiatement que des dispositions analogues élaborées en fonction de l'objet propre du présent projet d'articles ne présentent dans l'immédiat qu'un intérêt *pratique* restreint. En effet, les traités conclus par des organisations internationales, on l'a dit et il faut le répéter sans cesse, sont presque toujours des traités bilatéraux, pour lesquels les réserves peuvent jouer en théorie, mais n'ont pas d'intérêt en pratique. Les quelques traités plurilatéraux auxquels sont parties des organisations internationales sont tous des traités qui tombent sous les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20, c'est-à-dire n'admettent qu'un jeu très restreint du mécanisme des réserves. Le vrai domaine pratique des réserves est constitué par les traités multilatéraux largement ouverts, et l'on sait qu'à l'heure actuelle de très sérieux obstacles existent toujours à l'accès des organisations internationales à de tels traités. Par conséquent, en consacrant des projets d'articles aux réserves, on satisfait à un besoin logique qui commence seulement à se traduire sur le plan des réalités concrètes » (7).

5. Au bénéfice de cette remarque, il n'en estimait pas moins qu'il n'existait aucune raison valable de refuser aux organisations internationales le droit de formuler des réserves dans les mêmes conditions que les Etats dès lors qu'elles étaient pleinement admises au régime du traité comme « parties », afin de leur permettre de faire valoir leurs intérêts spécifiques. Le Rapporteur spécial ne se dissimulait pas qu'il pourrait résulter de ce principe « toutes sortes de complications », mais il estimait que ceci se rattachait à un problème plus général, celui des risques de chevauchements de compétences entre l'organisation et ses Etats membres, ce qui explique pourquoi « on ne peut admettre sans précautions qu'une organisation soit partie à un traité en même temps que ses propres membres » (8).

6. En conséquence, Reuter présenta, sans commentaire particulier, des projets d'articles 19 à 23 étroitement calqués sur les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne de 1969, assortis de modifications rédactionnelles mineures (9).

(1) Voy. ci-dessus le commentaire de l'article 19 de la Convention de 1969, §§123-137.

(2) Voy. en particulier les amendements de l'U.R.S.S. et de la R.D.A. aux articles 19 et 20 (*Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, Documents officiels, Vienne, 18 février-21 mars 1986, vol. II, Documents de la Conférence, (A/CONF.129/16/Add.1), pp. 70-71.*

(3) *A.C.D.I.*, 1982, vol. II, 2^{ème} partie, p. 36.

(4) La C.D.I. avait prévu de ne pas étendre aux organisations internationales la procédure d'acceptation tacite des réserves prévue à l'article 20, §5; la Conférence de Vienne a renoncé à maintenir cette discrimination. Voy. ci-après le commentaire de l'article 20 de la Convention de 1986, §5; voy. aussi : Ph. MANIN, « La Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats ou entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales », *A.F.D.I.* 1986, p. 466. Le projet de la Commission introduisait également une restriction à la faculté de formuler des réserves à l'alinéa a) de l'article 19, mais celle-ci n'était pas « discriminatoire » et concernait aussi bien les Etats que les organisations internationales – sur ce point, voy. *infra*, §16.

(5) Les développements qui suivent s'inspirent largement du rapport préliminaire de l'auteur du présent commentaire, Rapporteur spécial de la C.D.I. sur les réserves aux traités (A/CN.4/470, 1995, §§73-88).

(6) *A.C.D.I.*, 1975, vol. II, pp. 38-41.

(7) *Ibid.*, pp. 38 et 39.

(8) *Ibid.*, p. 39.

(9) *Ibid.*, pp. 39-41.

7. La discussion de ces projets d'articles lors de la vingt-septième session (10) révéla toute la difficulté des problèmes qu'ils soulevaient. Les deux principaux ont été résumés par le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport, présenté en 1976 et entièrement consacré aux réserves :

«Le premier peut être énoncé de la manière suivante : est-il nécessaire de prévoir dans certains cas et sur certains points un régime fondamentalement différent de celui de la Convention de 1969? Le second, qui dépasse le problème des réserves, mais surgit à son propos en toute clarté, est le suivant : quelles dispositions faut-il prévoir pour délimiter clairement les champs d'application respectifs du projet d'articles et de la Convention de 1969, notamment lorsqu'un traité initialement destiné à instituer des relations conventionnelles entre des Etats et des organisations internationales perd ce caractère totalement ou partiellement? (11).

8. Sur le premier point, il suffit de rappeler qu'en définitive la Commission renonça à adopter une position de principe rigide. Comme elle l'indique dans son commentaire final du projet d'articles, elle a cherché

«une position équilibrée en écartant pour les organisations certaines facilités que la Convention de Vienne accorde aux Etats, et en précisant pour les organisations certaines règles dont la flexibilité n'était de mise que pour les Etats. Toutefois, elle a maintenu au bénéfice des organisations internationales les règles générales du consensualisme chaque fois que cela ne présentait pas d'inconvénients et semblait correspondre à certaines tendances qui apparaissent dans le monde contemporain» (12).

9. Dans un premier temps, Paul Reuter, sensible à certaines vues catégoriques exprimées par quelques-uns des membres de la Commission (13), révisa profondément les projets d'articles 19 et 20 dans un sens beaucoup moins favorable à la liberté de faire des réserves (14) : le nouveau projet d'article 19 inversait la présomption et posait en principe que toute réserve était interdite sauf

- si elle était expressément autorisée par le traité (§1 a)),
- si elle était «expressément acceptée par l'ensemble des Etats et organisations internationales parties» au traité (§1 b)),

- ou si les organisations internationales participaient au traité au même titre que des Etats, dans les conditions prévues par la Convention de Vienne de 1969.

10. La Commission ne prit pas de position définitive en 1975 (15) et, l'année suivante, le Rapporteur spécial fit de nouvelles propositions revenant au principe de la «liberté des réserves assortie d'un certain nombre d'exceptions pour les traités entre deux ou plusieurs organisations internationales et l'application aux réserves d'un régime d'autorisation expresse avec certaines exceptions pour les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales» (16), ceci afin de tenir compte de la différence de nature entre les Etats et les organisations et d'éviter que celles-ci ne formulent des réserves touchant aux droits ou aux obligations des Etats (17).

11. Dans leur esprit, ces propositions furent endossées par la Commission au terme de très longs débats durant sa vingt-neuvième session (18). Mais le système retenu fut, dans le détail, profondément transformé et compliqué (19), puisqu'il en est résulté une dissociation du régime applicable aux réserves aux traités conclus entre plusieurs organisations - aligné sur celui prévu par la Convention de Vienne de 1969 - et de celui relatif aux réserves aux traités conclus entre organisations et Etats, restrictif pour les premières et libéral pour les seconds (20); la même dichotomie se retrouvant en ce qui concerne les objections (21) et l'acceptation des réserves (22).

12. Après l'adoption de ce projet en première lecture, le Rapporteur spécial fut conduit à le réexaminer à la lumière des observations des Etats et des organisations internationales, ce qu'il fit dans son dixième rapport en 1981 (23). Refusant d'envisager d'autres hypothèses que celles envisagées dans le projet d'articles, comme l'y invitaient certains Etats, «parce que de telles recherches ne sont pas

(10) *A.C.D.I.*, 1975, vol. I, 1348^{ème} à 1350^{ème} séances, pp. 260-273.

(11) *A.C.D.I.*, 1976, vol. II, doc. A/CN.4/290 et Add.1, p. 147.

(12) *A.C.D.I.*, 1982, vol. II, 2^{ème} partie, doc. A/37/10, pp. 13 et 14, §43.

(13) Notamment OUCHAKOV, *A.C.D.I.*, 1975, vol. I, 1348^{ème} séance, p. 262.

(14) *Ibid.*, pp. 269 et 270.

(15) *A.C.D.I.*, 1975, vol. II, doc. A/10010/Rev.1, p. 183, §135.

(16) Cinquième rapport, *op. cit. supra* note 11, p. 147.

(17) Voy. *ibid.*, p. 148.

(18) *A.C.D.I.*, 1977, vol. I, 1429^{ème} à 1435^{ème}, 1446^{ème}, 1448^{ème}, 1451^{ème} et 1464^{ème} séances, pp. 70-104; 167-172; 179-184; 196-199; 260 et 261.

(19) *Ibid.*, vol. II, 2^{ème} partie, doc. A/32/10, pp. 97-99 et 106-116.

(20) Articles 19 et 19bis.

(21) Article 19ter; voy. le commentaire de l'article 20 de la Convention de 1986, §3.

(22) Articles 20 et 20bis; voy. *ibid.*

(23) *A.C.D.I.*, 1981, vol. II, 1^{ère} partie, doc. A/CN.4/341 et Add.1, pp. 58-66.

dans l'esprit de la Convention de Vienne, qui a voulu donner à la pratique une marge de liberté pour concrétiser l'application des principes généraux qu'elle posait» (24), Paul Reuter concluait au maintien du projet d'articles moyennant quelques clarifications et simplifications rédactionnelles.

13. Toutefois, à la suite de débats à nouveau difficiles (25), la Commission revint, pour l'essentiel, aux dispositions proposées à l'origine par le Rapporteur spécial (26), qui tendaient à transposer les règles figurant dans les projets d'articles 19 à 23 de la Convention de 1969 – moyennant un ajout à l'article 19, alinéa a) (27) et sous réserve de trois différences de fond concernant l'article 20 (28).

14. Après de nouveaux débats (29) et pour des raisons qui tiennent à l'adoption d'un projet d'article 5 correspondant à l'article 5 de la Convention de Vienne de 1969 (30), la Commission rétablit le paragraphe 3 de l'article 20, mais, pour le reste, entérina en 1982 le projet de 1981 (31). Une fois saisie du projet, l'Assemblée générale, par sa résolution 40/76 du 11 décembre 1985, transmet à la Conférence «une liste de projets d'articles de la proposition de base [il s'agit du projet d'articles de la Commission du droit international] dont l'examen au fond est jugé nécessaire». Cette liste comprenait les articles 19 («Formulation des réserves») et 20 («Acceptation des réserves et objections aux réserves»), qui avaient fait l'objet de divers commentaires et observations de la part d'Etats et d'organisations internationales (32).

(24) *Ibid.*, p. 64, §64.

(25) *A.C.D.I.*, 1981, vol. I, 1648^{ème} à 1651^{ème} et 1692^{ème} séances, pp. 27-51 et 247-249.

(26) Voyez *supra*, §6.

(27) Voy. *infra*, §16.

(28) Voy. ci-après le commentaire de l'article 20 de la Convention de 1986, §5.

(29) *A.C.D.I.*, 1982, vol. I, 1727^{ème} et 1748^{ème} séances, pp. 176 et 177 et p. 316.

(30) L'article 5 est rédigé ainsi : «La présente Convention s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation».

(31) *A.C.D.I.*, 1982, vol. II, 2^{ème} partie, doc. A/37/10, pp. 33-38.

(32) Voyez la Compilation analytique des commentaires et observations des Etats et des principales organisations internationales concernant le projet d'articles sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, document de travail préparé par le Secrétaire (doc. A/CONF.129/5, 8 octobre 1985), pp. 124-131.

15. Durant la Conférence elle-même, plusieurs amendements à ces dispositions furent présentés (33). A l'issue des débats (34) – qui tournèrent essentiellement autour de la question de savoir dans quelle mesure, aux fins de ces dispositions, les organisations internationales pouvaient être assimilées à des Etats, bénéficier des mêmes droits et avoir les mêmes obligations, la Conférence a adopté des articles qui réalisent une assimilation encore plus poussée des organisations aux Etats (35) et plus étroitement calqués sur ceux de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités que ne l'étaient les projets d'articles de la Commission.

16. En ce qui concerne plus particulièrement l'article 19, la Commission avait proposé un ajout à l'alinéa a), consistant à préciser qu'une réserve était possible «à moins a) que la réserve ne soit interdite par le traité ou qu'il soit par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que les réserves étaient interdites» (36). Curieusement, le commentaire ne donnait pas d'explications à cette modification. Toutefois lors de la Conférence de Vienne, Paul Reuter expliqua que : «La raison en est que les traités conclus par des organisations internationales sont de nature quelque peu particulière. De ce fait, on a jugé souhaitable d'éviter d'ouvrir trop largement la porte aux réserves»; il ajouta cependant aussitôt que «la suppression des additions en question ne nuirait pas au texte. La règle qu'elles consacrent existe de toute évidence, car rien n'empêche les parties à un traité de convenir entre elles, après qu'elles l'ont adopté, qu'une réserve particulière sera interdite» (37).

(33) Voy. *infra*, §16 et le commentaire de l'article 20, §5.

(34) Voy. *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, Documents officiels*, Vienne, 18 février-21 mars 1986, vol. I, *Comptes-rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière*, 11^{ème}-14^{ème} séances plénières, pp. 99-119 et 27^{ème} séance, p. 193.

(35) Notamment en ce qui concerne le délai d'acceptation (article 20, §5) – voy. *supra*, §2.

(36) *A.C.D.I.*, 1982, vol. II, 2^{ème} partie, doc. A/37/10, p. 35.

(37) *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, Documents officiels*, Vienne, 18 février-21 mars 1986, vol. I, *Comptes-rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (A/CONF.129/16), 11^{ème} séance de la Commission plénière, 27 février 1986, pp. 101-102, §§31 et 32. Le pluriel («des additions») utilisé par l'Expert consultant s'explique par le fait que le projet de la Commission distinguait, en deux paragraphes séparés mais rédigés de manière identique, la formulation des réserves par les Etats d'une part, par les organisations internationales d'autre part (*A.C.D.I.*, 1982, vol. II, 2^{ème} partie, doc. A/37/10, p. 35); cette bizarrerie résultait de la distinction un temps opérée entre le régime applicable aux réserves des Etats et les règles concernant les réserves des organisations internationales (voy. ci-dessus, §11) et n'était

17. Il en fut ainsi décidé (38) et, comme tous les articles relatifs aux réserves, le texte de l'article 19 de la Convention de 1986 fut aligné sur celui de 1969. On peut, dans ces conditions, s'interroger sur l'utilité des longues discussions qui ont été consacrées aux réserves lors de l'élaboration de la Convention de 1986 – principalement du fait, il est vrai, de l'acharnement, fort critiquable en l'espèce, des Soviétiques et de leurs amis à vouloir à toute force imposer aux organisations internationales un statut juridique inférieur à celui des Etats. Cette question, à vrai dire, peut être étendue à la Convention de 1986 dans son ensemble : valait-elle que tant de temps et d'énergie soient dépensés pour des ajustements dans l'ensemble fort anodins et que la pratique eût pu sécréter tout aussi bien, et peut-être mieux, qu'un traité qui, vingt ans après son adoption, n'est toujours pas entré en vigueur.

ALAIN PELLET

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ
DE PARIS X-NANTERRE,
MEMBRE ET ANCIEN PRÉSIDENT
DE LA C.D.I., RAPPORTEUR SPÉCIAL
SUR LES RÉSERVES AUX TRAITÉS

justifiée par aucune raison sérieuse (*cf.* le commentaire de la C.D.I. : «Ce n'est que pour des raisons de clarté [*sic*] que l'on a maintenu deux paragraphes distincts pour le cas des Etats et pour celui des organisations internationales puisque les règles prévues pour ces deux cas sont substantiellement les mêmes» – *ibid.*, p. 36); elle fut abandonnée par la Conférence «pour alléger le texte» (M. Al-Khasawneh, Président du Comité de rédaction, *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, Documents officiels*, Vienne, 18 février-21 mars 1986, vol. I, *Comptes-rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (A/CONF.129/16), 5^{ème} séance plénière, 18 mars 1986, p. 14, §54). Les explications données par Reuter ne clarifient pas réellement la question, relativement mineure il est vrai, de savoir si l'alinéa a) de l'article 19 s'étend aux réserves implicitement interdites (*voy.* le commentaire de l'article 19, §§153 et 154) : elles établissent tout au plus que les parties peuvent s'accorder pour interdire une réserve *après* la conclusion du traité; mais là n'est pas la question.

(38) Sans qu'il soit procédé à un vote (*ibid.*, §56).

CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL — UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

LES CONVENTIONS DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITÉS

Commentaire article par article

Sous la direction de
OLIVIER CORTEN ET PIERRE KLEIN

Secrétaire de rédaction
MAXIME DIDAT

Préface de
SIR IAN SINCLAIR

I

BRUYLANT
BRUXELLES
2 0 0 6

ISBN 2-8027-2182-8

D / 2006 / 0023 / 117

© 2006 Etablissements Emile Bruylant, S.A.
Rue de la Régence 67, 1000 Bruxelles.

Tous droits, même de reproduction d'extraits, de reproduction photomécanique ou de traduction, réservés.

IMPRIMÉ EN BELGIQUE

Le Centre de droit international et de sociologie appliquée au droit international (Centre Henri Rolin), fondé en 1964, est l'un des centres de recherche de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles. Aux termes de l'article premier de ses statuts, le Centre se consacre à la recherche scientifique en droit international public, en accordant une attention particulière à la pratique des sujets de l'ordre juridique international.

Ses membres poursuivent des activités de recherche fondamentale de façon individuelle et collective, ainsi que de recherche appliquée, y compris dans le cadre d'expertises ou de consultations dans divers secteurs du droit international. Les membres du Centre exercent également de nombreuses tâches d'encadrement et d'enseignement dans le cadre du DES en droit international à la Faculté de droit.

Le Centre dispose d'importantes ressources documentaires dans différents domaines du droit international, et gère un répertoire des traités conclus par la Belgique, ainsi que de la jurisprudence belge relative au droit international. Il assure également le secrétariat de la *Revue belge de droit international* et, en collaboration avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), la publication d'un *Recueil* annuel couvrant l'intégralité de la jurisprudence de cette juridiction. Cette publication est, depuis 2003, la publication officielle du Tribunal. Le C.D.I. a pareillement assuré le secrétariat du *Dictionnaire de droit international* dont les travaux de réalisation se sont poursuivis de 1993 à 2001, sous la direction de Jean Salmon.

Centre de droit international et de sociologie
appliquée au droit international,

CP 137, Faculté de droit,

Université Libre de Bruxelles,

50, av. Roosevelt, 1050 Bruxelles

courriel : cdi@ulb.ac.be

Site internet : <http://www.ulb.ac.be/droit/cdi>