

Genève, le 13 juillet 1927.

SOCIÉTÉ DES NATIONS

ADMISSIBILITÉ DES RÉSERVES
DANS LES CONVENTIONS GÉNÉRALES

Note du Secrétaire général :

En exécution de la décision prise par le Conseil de la Société des Nations en date du 17 juin 1927, le Secrétaire général a l'honneur de communiquer sous ce pli aux Membres de la Société :

a) Un rapport adopté, le 24 mars 1927, par le Comité pour la codification progressive du droit international et adressé au Conseil sur la question de l'admissibilité des réserves dans les conventions générales ;

b) Un rapport qui, présenté au Conseil, le 17 juin 1927, sur le rapport précité, par le rapporteur M. Zaleski, représentant de la Pologne, a été adopté par le Conseil à la même date.

RAPPORT DU COMITÉ POUR LA CODIFICATION PROGRESSIVE
DU DROIT INTERNATIONAL¹.

C 211. 1927. V.

Par une lettre en date du 19 décembre 1925, le Gouvernement britannique a adressé au Secrétariat de la Société des Nations un memorandum signalant les faits suivants :

Le 19 février 1925, la Convention adoptée par la deuxième Conférence de l'opium avait été signée par les délégués d'un certain nombre d'Etats représentés à cette conférence. Les clauses finales de cette Convention portaient que celle-ci restait ouverte à la signature jusqu'au 30 septembre 1925. Un certain nombre d'Etats apposèrent effectivement leur signature pendant ce délai : parmi ces Etats se trouva l'Autriche qui, bien qu'ayant été invitée, n'avait pas participé à la Conférence, mais qui, en apposant sa signature le dernier jour, c'est-à-dire le 30 septembre, crut devoir formuler une réserve au sujet de certaines clauses.

Le memorandum britannique indiquait que la réserve autrichienne n'était pas sans importance, car elle impliquait la non-acceptation de certaines obligations faisant partie du système élaboré par la Conférence pour assurer le contrôle du trafic des stupéfiants. Cette réserve, ajoutait le memorandum britannique, met en lumière une difficulté inhérente à la pratique qui consiste à laisser des conventions multilatérales ouvertes à la signature pendant un laps de temps considérable après la fin de la conférence chargée d'élaborer ces conventions.

Le Gouvernement britannique, estimant que l'appréciation de ces faits soulevait une importante question de principe, suggérait que le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international fût invité à étudier la faculté de formuler ainsi des réserves dans des conventions générales.

C'est dans ces conditions que le Conseil de la Société des Nations prit, le 17 mars 1926 (cinquième séance de la trente-neuvième session du Conseil), une résolution priant ce Comité de bien vouloir lui adresser un rapport sur la question de la faculté de formuler des réserves concernant des conventions générales.

A la suite de cette résolution, le Bureau international du Travail a, le 31 mars 1926, adressé au Secrétariat général un mémoire² dans lequel, faisant valoir le caractère spécial, selon lui, des conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail, il concluait

¹ Le présent rapport a été élaboré, pour le Comité, par un sous-comité composé de : M. FROMAGEOT (rapporteur), M. DIENA et Mr. MCNAIR (remplaçant M. Briery); il fut adopté par le Comité lui-même, le 24 mars 1927. MM. Guerrero et Mastny, membres du sous-comité, n'ont pu assister à ses séances.

² Ce memorandum a été communiqué séparément au Conseil pour son information (document C. 212. 1927. V.) ; il se trouve reproduit en annexe aux procès-verbaux de la session du Conseil de juin 1927.

qu'il lui semblait impossible que la question posée par le Conseil au Comité de codification du droit international fût résolue sans tenir compte de l'existence de ces conventions et sans considérer leur nature particulière.

L'étude de la question posée au Comité n'apparaît pas comme particulièrement compliquée, si l'on prend la peine d'analyser avec quelque soin les éléments qui s'y rencontrent et qui sont en somme les diverses manifestations du « consentement », base des obligations contractuelles internationales : la signature, l'accession ou adhésion.

La signature est la marque apposée par des négociateurs au bas des dispositions sur lesquelles ils se sont entendus. Elle présuppose que chaque signataire est bien d'accord avec les autres signataires : elle établit le consentement de chacun des négociateurs sur le résultat final de la négociation et la réciprocité de ces consentements.

C'est ainsi que, ordinairement, ce sont les plénipotentiaires négociateurs qui apposent leur signature. S'il arrive parfois que, pour des raisons d'ordre matériel, le négociateur lui-même ne pouvant assister à la séance de signature, cette signature est apposée par un plénipotentiaire spécial, il n'en est pas moins vrai que c'est toujours au nom d'une des Puissances qui ont négocié, que la signature est donnée.

Si, en principe, les traités sont, aussi bien quant à leur conclusion que quant à leurs effets, restreints aux parties qui les ont conclus, il arrive fréquemment que celles-ci prévoient pour les tierces Puissances la faculté de se joindre à elles.

Sur les conditions dans lesquelles une Puissance qui n'a pas participé à la négociation d'un traité peut ainsi se joindre aux Puissances qui l'ont conclu, on peut faire les observations suivantes.

L'analyse des diverses manifestations de l'acquiescement donné par une Puissance à un traité conclu par d'autres a conduit un certain nombre d'auteurs qui ont écrit sur le droit international, à faire une distinction entre une « accession » et une « adhésion » : l'« accession » signifiant une acceptation pleine et entière des dispositions d'un traité conclu par d'autres Puissances, acceptation ne comportant et ne pouvant comporter des conditions ou des réserves sur telle ou telle clause ; l'« adhésion » signifiant une acceptation pouvant porter seulement sur certaines dispositions d'un traité.

La pratique internationale, surtout de nos jours, ne connaît pas cette distinction théorique et on peut dire qu'usuellement il n'en est tenu aucun compte.

En fait, non seulement l'accession et l'adhésion sont communément confondues, mais la « signature » même ne correspond plus à la notion ci-dessous rappelée que la nature des choses semblait devoir lui conserver, et c'est ainsi qu'est née la question posée à notre Comité.

Tout d'abord, l'usage s'est introduit entre les Puissances ayant négocié un traité général de se reconnaître un certain délai pour signer l'acte qu'elles avaient arrêté à une certaine date, mais que toutes n'avaient pas signé à cette date (voir, par exemple, la Convention de 1864 sur la Croix-Rouge). Il ne faut voir là qu'une sorte de tolérance et de courtoisie entre Etats et rien de plus ; la signature donnée dans ces conditions est en réalité antidatée.

Par la suite, dans des traités révisant un traité antérieur, les contractants ont admis que les Puissances signataires du traité originaire pourraient signer le nouveau traité, même si elles n'ont pas participé à sa révision (voir, par exemple, la deuxième Convention de Genève sur la Croix-Rouge de 1906) et enfin on est arrivé à laisser certains traités ouverts, sans conditions, pendant un délai plus ou moins long, à la signature des Puissances n'ayant pas même participé à l'élaboration du traité. Tel a été le cas de la Convention sur l'opium du 19 février 1925.

Une signature apposée dans ces conditions ne constitue pas autre chose qu'une « accession » ; la Puissance ainsi signataire se joint purement et simplement aux Puissances qui ont conclu le traité. Elle accepte donc celui-ci dans les mêmes conditions que les contractants ; ce que ceux-ci ont accepté, elle l'accepte. Elle ne saurait apporter aucune addition ou aucun changement, une telle addition ou un tel changement étant étrangers au consentement réciproque constitutif du traité conclu par les Puissances contractantes.

Assurément, il arrive fréquemment que, au cours de la négociation d'un traité, l'accord s'établisse entre les contractants en présence d'une réserve formulée par l'un d'eux, mais acceptée par les autres ; en pareil cas, il est clair que celui-ci peut, en apposant sa signature à l'acte conclu, rappeler et maintenir sa réserve. Les autres contractants, en apposant alors également leur signature, marquent par là même qu'ils ont accepté cette réserve et qu'ils y consentent.

Mais, lorsque le traité déclare, comme on l'a vu plus haut, admettre à la signature des Puissances qui n'ont pas participé à la négociation, cette signature ne peut porter que sur ce qui a été convenu par les Puissances contractantes. Pour qu'il puisse être valablement fait une réserve quelconque sur telle ou telle clause du traité, il est indispensable que cette réserve soit acceptée par tous les contractants, comme elle l'eût été si elle avait été exprimée au cours de la négociation. Sinon, la réserve, comme la signature elle-même subordonnée à cette réserve, est sans valeur.

En ce qui concerne les conventions dites du « travail », objet du mémoire si bien étudié présenté par le Bureau international du Travail, on sait que les textes arrêtés par la Conférence internationale du Travail, dont les membres représentent à proprement parler des intérêts et non des Etats, n'impliquent aucun engagement contractuel entre les Etats. Ce sont, comme le disent les articles 405 (Traité de paix avec l'Allemagne), 350 (Traité de paix avec l'Autriche), 267 (Traité de paix avec la Bulgarie), 333 (Traité de paix avec la Hongrie), de simples projets de conventions offerts à l'assentiment des Etats.

Ces articles prévoient que ces « projets de conventions » seront présentés à la « ratification » des Etats.

Dans le cas présent, une « ratification » n'apparaît pas comme un terme approprié ; les projets de conventions sont en réalité proposés au consentement des Etats qui sont appelés à donner eux-mêmes leur consentement par voie de notification. Néanmoins, par l'expression de « ratification », les auteurs des dispositions dont il s'agit ont apparemment voulu marquer que ce consentement devra être donné dans les mêmes conditions que serait donnée la ratification d'un acte signé par des plénipotentiaires, c'est-à-dire donné au projet tel qu'il a été élaboré sans le pouvoir modifier.

A cet égard, le mémoire présenté par le Bureau international du Travail, quelque doute qu'il puisse par ailleurs soulever sur certains points de détail, paraît assurément exact et c'est à juste titre qu'il signale les objections auxquelles se heurterait une réserve ou une modification qu'un Etat prétendrait unilatéralement apporter au consentement qu'il est appelé à donner.

RAPPORT DE M. ZALESKI, ADOPTÉ PAR LE CONSEIL, LE 17 JUIN 1927.

Les membres du Conseil ont sans doute pris connaissance du document C.211.1927.V, qui contient le rapport du Comité pour la codification progressive du droit international sur la question de la faculté de formuler des réserves dans les conventions générales. Le Conseil se souviendra qu'il avait demandé au Comité d'experts de bien vouloir lui faire connaître son avis sur cette question.

Mes collègues voudront, sans doute, s'associer à moi pour exprimer au Comité d'experts pour la codification progressive du droit international les vifs remerciements du Conseil pour le soin qu'ils ont apporté à leur étude. Ils estimeront certainement que le mémoire élaboré par le Comité d'experts contient un exposé, émanant d'experts hautement qualifiés, des principes qui devront régir cette matière et qu'il sera assurément d'une grande utilité pratique pour le règlement des difficultés qui pourraient se produire à l'avenir.

Si l'on s'inspire des principes de ce rapport, les Etats ne sauraient joindre à leur signature ou à leur adhésion des réserves qui ne sont pas acceptées par les autres parties à la Convention. Il est cependant fort possible qu'un Etat désire faire une réserve qui aurait été acceptée par les autres parties à la Convention, si cette réserve avait été faite au cours de la Conférence. Dans ce cas, la réserve a toute probabilité d'être acceptée pour permettre à cet Etat de devenir partie à la Convention. Mais comment pourra-t-on distinguer les réserves acceptables, après la clôture de la Conférence ? Un effort dans cet ordre d'idées a été fait à l'occasion de l'élaboration de la Convention pour la simplification des formalités douanières, signée en 1923. A la fin de cette Conférence, toutes les réserves auxquelles la Conférence ne s'était pas opposée furent incorporées dans un protocole spécial ; ces réserves se référaient surtout à deux articles particuliers de la Convention et le Protocole stipulait que les réserves ultérieures faites à ces deux articles devraient être acceptées, à condition qu'une décision du Conseil de la Société intervint dans ce sens, après consultation du Comité économique, l'organe technique qui avait été chargé des travaux préparatoires de la Conférence. Cette procédure présente des avantages considérables ; d'abord les réserves faites au cours de la Conférence et l'approbation des autres signataires se trouvent expressément mentionnées dans le Protocole ; de plus, un système est créé qui permet l'acceptation des réserves qui ne vont pas à l'encontre des intentions des signataires originaux, mais qui exclut toute autre réserve. Il serait peut être désirable de proposer que l'attention des Conférences futures de la Société fût appelée sur l'utilité d'adopter, le cas échéant, une pareille procédure.

Je serais heureux de savoir si mes collègues ont des observations à présenter sur le rapport soumis par le Comité d'experts et sur les commentaires que je me suis permis de présenter moi-même. Sous réserve d'observations de cet ordre, je me permets de vous soumettre le projet de résolution suivant :

« Le Conseil,

« Prend acte du rapport et décide qu'il soit communiqué aux Membres de la Société ;

« Prie le Secrétaire général de s'inspirer des principes de ce rapport relativement à la nécessité de l'acceptation de tous les Etats contractants, au cas où des réserves faites après la clôture d'une Conférence se présenteraient à l'avenir, tout en tenant compte, bien entendu, de décisions spéciales prises, le cas échéant, par la Conférence elle-même ;

« Appelle l'attention des Conférences concernant des sujets techniques sur le fait que, si la Convention comporte, de l'avis des signataires, des dispositions susceptibles de réserves, ne portant pas atteinte à l'ensemble des autres dispositions, une méthode analogue à celle suivie par la Conférence douanière en pareil cas ne saurait qu'être recommandée ;

« Décide que le présent rapport sera communiqué aux Etats membres de la Société en même temps que le rapport du Comité d'experts. »
