



## Commission du droit international

### Soixante-deuxième session

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

## Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-deuxième session

*Rapporteur:* M. Stephen C. Vasciannie

### Chapitre VI

#### Effets des conflits armés sur les traités

### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
B. Examen du sujet à la présente session ( <i>suite</i> ) .....	83–107	
2. Commentaires sur les projets d'articles ( <i>suite</i> ).....	83–101	
Article 13. Effet sur un traité de l'exercice du droit de légitime défense à titre individuel ou collectif .....		
a) Présentation par le Rapporteur spécial .....	83–84	
b) Résumé du débat .....	85–86	
c) Conclusions du Rapporteur spécial .....	87–88	
Article 15. Interdiction pour un État de tirer avantage de l'agression.....		
a) Présentation par le Rapporteur spécial .....	89–90	
b) Résumé du débat .....	91–93	
c) Conclusions du Rapporteur spécial .....	94	
Article 14. Décisions du Conseil de sécurité.....		
Article 16. Droits et obligations découlant du droit de la neutralité.....		
Article 17. Autres cas d'extinction, de retrait ou de suspension .....		
a) Présentation par le Rapporteur spécial .....	95–97	
b) Résumé du débat .....	98–100	
c) Conclusions du Rapporteur spécial .....	101	

3. Autres questions .....	102–107
a) Présentation par le Rapporteur spécial .....	102–103
b) Résumé du débat .....	104–106
c) Conclusions du Rapporteur spécial .....	107

## B. Examen du sujet à la présente session (*suite*)

### 2. Commentaires sur les projets d'articles (*suite*)

#### Article 13

#### Effet sur un traité de l'exercice du droit de légitime défense à titre individuel ou collectif<sup>1</sup>

##### a) *Présentation par le Rapporteur spécial*

83. Le Rapporteur spécial a rappelé que le projet d'article 13 s'inspirait de l'article 7 de la résolution de l'Institut de droit international de 1985 et visait à empêcher que le respect d'un traité prive un État de son droit de légitime défense. Il prévoyait la possibilité d'une suspension, mais non d'une extinction, et ne s'appliquait que dans un contexte interétatique. Le texte adopté par l'Institut de droit international envisageait en outre la possibilité que le Conseil de sécurité puisse ultérieurement désigner l'État prétendument agressé comme étant en réalité l'agresseur, et réservait les conséquences d'une telle constatation. Il a été rappelé que la Commission, après avoir expressément envisagé une telle clause en première lecture, avait décidé de ne pas l'inclure. Le Rapporteur spécial souscrivait à cette décision et proposait de s'y tenir en deuxième lecture.

84. Il a été également rappelé qu'un État Membre avait fait observer que la possibilité de suspendre des traités offerte à un État en situation de légitime défense devait s'inscrire dans le cadre du projet d'article 5. Le Rapporteur spécial pouvait accepter cette clarification, en préférant cependant que la référence porte sur le contenu des projets d'articles 4 et 5. Il a en outre rappelé la suggestion, également faite par un État Membre, tendant à ce qu'il soit précisé dans le commentaire que la faculté de suspension des traités par un État en situation de légitime défense ne s'étendait pas aux règles conventionnelles censées s'appliquer dans le contexte de conflits armés internationaux, telles que les Conventions de Genève de 1949 et le Protocole additionnel I de 1977.

##### b) *Résumé du débat*

85. Plusieurs membres ont souscrit au point de vue du Rapporteur spécial selon lequel le projet d'article 13, tel qu'adopté en première lecture, devait être conservé. D'autres membres ont fait observer qu'il était difficile de déterminer, dans la pratique, quelle partie, à un conflit armé agissait véritablement dans le cadre de la légitime défense. Il a été proposé de remplacer le projet d'article par une clause «sans préjudice» ou une clause plus générale comme celle figurant à l'article 59 des articles de 2001 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Il a également été noté que l'Article 51 de la Charte des Nations Unies était lui-même une clause de sauvegarde et n'énonçait pas toutes les conditions d'exercice de la légitime défense, comme les principes de proportionnalité et de nécessité. Il a été dit en outre, à l'appui d'une clause sans préjudice, que le contenu de l'Article 51 était plus incertain compte tenu des évolutions récentes du droit relatif à l'emploi de la force. D'autre part, il a été rappelé que l'objectif principal du projet était non

<sup>1</sup> Le projet d'article 13 est ainsi libellé:

#### **Effet sur un traité de l'exercice du droit de légitime défense à titre individuel ou collectif**

Sous réserve des dispositions de l'article 5, un État qui exerce son droit de légitime défense à titre individuel ou collectif en conformité avec la Charte des Nations Unies peut suspendre, en tout ou en partie, l'application d'un traité auquel il est partie et qui est incompatible avec l'exercice de ce droit.

pas de fournir à l'État agissant dans l'exercice de la légitime défense tous les outils pour le faire mais plutôt, dans la logique du projet d'article 3, de préserver la stabilité des relations conventionnelles en période de conflit armé.

86. Selon une autre suggestion, il convenait de modifier le titre qui pouvait laisser supposer un effet automatique de l'exercice de la légitime défense. Une préférence a été exprimée pour le maintien d'une formulation aussi proche que possible de celle de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, notamment de la formule «à titre individuel ou collectif» dans le titre. L'indication selon laquelle le droit de légitime défense devait être exercé «en conformité avec la Charte des Nations Unies» a été en outre appuyée. Selon un autre avis, il fallait éviter une telle formulation qui laissait peu de place aux règles du droit international coutumier concernant l'exercice de la légitime défense. L'avis a aussi été exprimé que la formule liminaire «[s]ous réserve des dispositions de l'article 5» posait problème car elle laissait penser que le projet d'article 5 avait priorité sur le projet d'article 13, et modifiait implicitement la nature du projet d'article 5 pour en faire une affirmation plus catégorique de la continuité des traités qui y étaient visés, quelle que soit la situation. Il a donc été proposé que le membre de phrase soit supprimé ou remplacé par la formule «nonobstant les dispositions du projet d'article 5» («notwithstanding draft article 5»). D'autres membres préféraient conserver le renvoi au projet d'article 5 tel que proposé par le Rapporteur spécial. Il a été souligné que certaines règles conventionnelles, comme celles du droit international humanitaire et celles établissant des frontières, ne pouvaient cesser de s'appliquer ou être suspendues par l'invocation du droit de légitime défense. Il a aussi été proposé de préciser qu'un État agissant dans l'exercice de la légitime défense n'avait pas le droit de mettre fin à un traité ou de le suspendre dans son ensemble, lorsque l'extinction ou la suspension de certaines de ses dispositions seulement était nécessaire pour l'exercice de la légitime défense. La préférence du Rapporteur spécial pour ne pas faire référence à une décision ultérieure du Conseil de sécurité a été également approuvée.

c) *Conclusions du Rapporteur spécial*

87. Le Rapporteur spécial a observé que le fait qu'il soit difficile d'identifier l'État exerçant le droit de légitime défense conformément aux exigences du droit international ne justifiait pas la suppression du projet d'article. Celui-ci rappelait utilement qu'il existait des situations où le droit de légitime défense devait l'emporter sur les obligations conventionnelles, mais dans la mesure seulement où les obligations conventionnelles en cause restreignaient l'exercice de ce droit.

88. S'agissant de la suggestion tendant à subordonner le droit de suspendre des obligations conventionnelles aux conditions mentionnées dans les projets d'articles 4 et 5, le Rapporteur spécial a reconnu les difficultés qu'elle soulevait et a retiré sa proposition. Il a aussi exprimé sa préférence pour le libellé actuel «en conformité avec la Charte» car il couvrait la légitime défense prévue par la Charte des Nations Unies, ainsi que celle régie par le droit international coutumier. Il a réaffirmé qu'à son avis, il n'était pas nécessaire de reproduire les mots «à titre individuel ou collectif» dans le titre puisqu'ils figuraient déjà dans le projet d'article 13.

## Article 15

### Interdiction pour un État de tirer avantage de l'agression<sup>2</sup>

#### a) *Présentation par le Rapporteur spécial*

89. Le Rapporteur spécial a fait observer que le projet d'article 15 était lui aussi dérivé d'une disposition analogue de la résolution adoptée en 1985 par l'Institut de droit international. Il reflétait le principe selon lequel l'État agresseur ne doit pas pouvoir se débarrasser de ses engagements conventionnels en raison de la survenance d'un conflit qu'il a lui-même provoqué. Le projet d'article était limité aux conflits armés interétatiques. La qualification d'un État comme agresseur dépendait de la manière dont cette notion était définie et, sur le plan procédural, du Conseil de sécurité. Le projet d'article interdisait à un État de prétendre avoir le droit de mettre fin à des traités, de les suspendre ou de s'en retirer s'il était qualifié d'agresseur par le Conseil de sécurité et si cette extinction, cette suspension ou ce retrait était profitable à l'État agresseur, ce point pouvant être apprécié par le Conseil de sécurité lui-même, ou a posteriori par un tribunal arbitral ou un juge international. Le Rapporteur spécial a noté que si plusieurs États Membres avaient approuvé le projet d'article 15, quelques-uns avaient suggéré de supprimer la référence à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1974.

90. Il a été en outre rappelé que, comme l'avait signalé un État Membre, selon le texte adopté en première lecture, un État qualifié d'agresseur dans le cadre d'un conflit déterminé risquait de continuer à porter ce stigmate dans des conflits ultérieurs. Le Rapporteur spécial a proposé de préciser que le conflit armé visé dans le projet d'article 15 résultait de l'agression mentionnée au début de cet article, en ajoutant les mots «dû à l'agression». Le Rapporteur spécial a aussi appelé l'attention de la Commission sur une proposition tendant à étendre le champ d'application du projet d'article 15, au-delà des actes d'agression, à tout recours à la menace ou à l'emploi de la force, en violation du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Il lui semblait toutefois préférable de limiter le projet d'article 15 aux conséquences d'une agression commise par des États.

#### b) *Résumé du débat*

91. Certains membres ont dit qu'il serait difficile de déterminer l'existence d'un acte d'agression. Il a été affirmé que la communauté internationale ne s'était pas entendue sur une définition suffisamment claire de l'agression et que la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale restait sujette à controverse. Il a donc été proposé de remplacer le projet d'article 15 par une clause «sans préjudice», ou de traiter cette question par un élargissement approprié du projet d'article 14. D'autres membres préféraient maintenir le projet d'article sous la forme affirmative proposée par le Rapporteur spécial. Sans nier que la détermination de l'existence d'un acte d'agression était un exercice complexe, ils ont néanmoins exprimé leur appui à l'inclusion d'une référence à la résolution 3314 (XXIX) qui avait été consacrée par la jurisprudence et la doctrine comme reflétant le droit international coutumier ou au moins un noyau dur de manifestations possibles de l'agression.

<sup>2</sup> Le projet d'article 15 est ainsi libellé:

#### **Interdiction pour un État de tirer avantage de l'agression [du recours illicite à la force]**

Un État qui commet une agression au sens de la Charte des Nations Unies et de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies [Un État qui a recours à la force en violation du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies] n'est pas en droit de mettre fin à un traité, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application du fait d'un conflit armé consécutif à l'acte d'agression [au recours illicite à la force] si une telle mesure devait avoir pour conséquence de lui procurer un avantage.

Différents avis ont été exprimés quant à la pertinence de l'adoption de l'article 8 *bis* du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, lors de la Conférence de révision du Statut de Rome de 2010 tenue à Kampala. Selon certains avis, puisque le Statut de Rome visait la responsabilité pénale d'individus, ses dispositions relatives à l'agression étaient sans intérêt quant aux effets des conflits armés sur les traités. D'autres membres ont fait observer que la résolution 3314 (XXIX) avait constitué la base de la définition de l'agression adoptée lors de la Conférence de révision, ce qui démontrait son acceptation et sa pertinence universelles. Il a été par ailleurs proposé, si la référence à la résolution 3314 (XXIX) était maintenue, de veiller à ce que le libellé du projet d'article 15 ne donne pas l'impression que la résolution s'appliquait sur le même plan que la Charte des Nations Unies.

92. Une divergence d'opinions est également apparue au sujet de la proposition tendant à étendre le champ du projet d'article 15 à tout recours à la force armée en violation de l'interdiction posée au paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies. Certains membres s'y sont dits favorables car cela permettrait notamment d'éviter la question conflictuelle de l'agression. Il a été rappelé que le Conseil de sécurité avait été peu enclin à déterminer l'existence d'actes d'agression même dans des cas patents de rupture de la paix. Une formulation plus générale cadrerait également mieux avec le projet d'article 13 puisque le droit de légitime défense n'était pas limité aux réactions à des actes d'agression. D'autres membres ont exprimé leur préoccupation à propos de l'extension éventuelle du champ de la disposition, estimant que cela priverait le projet d'article de la spécificité que lui conférait la référence à un acte d'agression commis par un État ce qui, dans la pratique, permettrait de l'invoquer plus facilement et accroîtrait les possibilités d'abus.

93. Des doutes ont aussi été exprimés à propos de la condition énoncée dans le dernier membre de phrase, à savoir qu'une telle mesure devait avoir pour conséquence de procurer un «avantage» à l'État agresseur, ce qui paraissait difficile à établir de façon décisive dans la pratique. Il a été suggéré de préciser dans le commentaire que l'«avantage» résultant de l'agression ne devait pas être limité à un avantage militaire ou stratégique.

c) *Conclusions du Rapporteur spécial*

94. Le Rapporteur spécial a rappelé que l'objet du projet d'article 15 était d'empêcher un État agresseur de profiter d'un conflit qu'il a déclenché pour mettre un terme à ses propres engagements conventionnels. Cela conduisait à un débat sur la définition d'un acte d'agression et, en particulier, sur l'intérêt de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale. Le Rapporteur spécial a réaffirmé sa préférence pour le maintien d'une référence à cette résolution, selon une formule qui viserait aussi la Charte des Nations Unies, même si l'une et l'autre devaient être placées à des niveaux différents. Il s'est par ailleurs opposé à la suppression de la référence à l'avantage procuré à l'agresseur par l'acte d'agression. Il a aussi noté que l'extension éventuelle du champ d'application de la disposition à la violation de l'interdiction du recours à la force signifierait que les États pourraient se libérer plus facilement de leurs obligations conventionnelles.

**Article 14**  
**Décisions du Conseil de sécurité**

**Article 16**  
**Droits et obligations découlant du droit de la neutralité**

**Article 17**  
**Autres cas d'extinction, de retrait ou de suspension<sup>3</sup>**

a) *Présentation par le Rapporteur spécial*

95. Le Rapporteur spécial a fait observer que les projets d'articles 14, 16 et 17 traitaient de domaines qui n'étaient pas affectés par le projet d'articles. Le projet d'article 14 réservait les décisions prises par le Conseil de sécurité en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Certains États membres avaient exprimé l'avis que le projet d'article 14 était rendu superflu par l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, mais le Rapporteur spécial préférait conserver ce projet d'article pour rester très clair à ce sujet.

96. Le projet d'article 16 sauvegardait les droits et devoirs découlant du droit de la neutralité. Le Rapporteur spécial a rappelé qu'il avait été suggéré d'ajouter les traités établissant la neutralité sur la liste jointe au projet d'article 5 au lieu de prévoir une clause «sans préjudice». Il a souligné que la neutralité n'était pas toujours établie par voie conventionnelle et que puisque le statut de neutralité était évidemment pertinent en période de conflit armé (exception faite de la neutralité «permanente» qui produisait des effets en temps de paix également), il n'était pas utile de l'inscrire sur la liste jointe au projet d'article 5.

97. Le projet d'article 17 réservait le droit des États de mettre fin à des traités, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application pour d'autres motifs reconnus par le droit international, en particulier ceux prévus par la Convention de Vienne de 1969. L'énumération des autres motifs n'était pas censée être limitative. Pour donner suite à la suggestion d'un État Membre, le Rapporteur spécial proposait une formulation différente, plus générale. Il éprouvait néanmoins une préférence pour le maintien du texte adopté en

<sup>3</sup> Le projet d'article 14 est ainsi libellé:

**Décisions du Conseil de sécurité**

Le présent projet d'articles est sans préjudice des effets juridiques des décisions prises par le Conseil de sécurité conformément aux dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Le projet d'article 16 est ainsi libellé:

**Droits et obligations découlant du droit de la neutralité**

Le présent projet d'articles est sans préjudice des droits et obligations des États découlant du droit de la neutralité.

Le projet d'article 17 est ainsi libellé:

**Autres cas d'extinction, de retrait ou de suspension**

Le présent projet d'articles est sans préjudice de l'extinction, du retrait ou de la suspension de l'application résultant notamment: a) des dispositions du traité; b) de l'accord des parties; c) d'une violation substantielle; d) de la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible; e) d'un changement fondamental de circonstances.

[Ou formule générale et abstraite:]

Le présent projet d'articles est sans préjudice de l'extinction, du retrait ou de la suspension de l'application pour d'autres motifs reconnus par le droit international.

première lecture, qui énumérait des exemples d'«autres motifs», y compris le motif supplémentaire, proposé par un État Membre, concernant les «dispositions du traité lui-même».

*b) Résumé du débat*

98. Le projet d'article 14 a été généralement appuyé.

99. S'agissant du projet d'article 16, l'avis a été exprimé qu'il devait être supprimé puisque le droit de la neutralité avait été, dans une large mesure, rendu obsolète par la Charte des Nations Unies qui avait un caractère contraignant pour les États Membres. D'autres membres ont exprimé leur appui au maintien de la disposition. Il a été noté que l'institution restait utile en dépit de l'adhésion universelle à la Charte des Nations Unies.

100. À propos du projet d'article 17, la formulation plus générale a reçu un certain appui, mais la plupart des membres ont estimé plus utile la référence à des motifs particuliers. La proposition d'inclusion d'un nouvel alinéa visant les «dispositions du traité», correspondant à l'article 57 a) de la Convention de Vienne de 1969, a aussi été appuyée. Il a été en outre observé que les autres motifs visés dans la disposition devaient être envisagés à la lumière du projet d'articles lorsqu'ils étaient appliqués à des cas relevant de celui-ci.

*c) Conclusions du Rapporteur spécial*

101. Le Rapporteur spécial était d'avis que le projet d'article 14, qui avait été généralement appuyé, pouvait être placé après le projet d'article 15. Il préférerait conserver le projet d'article 16 car il n'était pas persuadé que la Charte des Nations Unies rendait caduque la notion de neutralité. À propos du projet d'article 17, il a remarqué que la formulation générale n'avait recueilli que peu d'appui au sein de la Commission, et il a recommandé le maintien du texte qu'il avait proposé.

### **3. Autres questions**

*a) Présentation par le Rapporteur spécial*

102. Le Rapporteur spécial a rappelé qu'il avait été proposé d'insérer dans le projet d'articles une disposition supplémentaire concernant l'obligation de respecter les règles du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Sans être opposé en principe à cette idée, il était d'avis que les clauses «sans préjudice» devaient être limitées au strict nécessaire dans le cadre du projet d'articles, et qu'une telle disposition n'était pas a priori nécessaire. Il a évoqué une proposition tendant à ajouter dans l'annexe jointe au projet d'article 5 la catégorie des traités relatifs aux transports internationaux, notamment les accords aériens. Il lui semblait préférable de ne pas le faire, compte tenu des spécificités de tels accords. Il a aussi rappelé la remarque faite par certains États Membres, à savoir que les conséquences de l'extinction, du retrait ou de la suspension de l'application de traités n'étaient pas mentionnées dans le texte. À son avis, il fallait faire référence aux articles 70 et 72 de la Convention de Vienne de 1969, éventuellement dans le commentaire du projet d'article 8.

103. Le Rapporteur spécial a en outre relevé qu'à la Sixième Commission, il avait été proposé de préciser dans le projet d'articles que les États participant à un conflit armé non international ne pouvaient demander que la suspension d'un traité – et non son extinction –, en tenant compte des projets d'articles 4 et 5 ainsi que des catégories de l'annexe. L'hypothèse avancée était que la différence de nature et d'ampleur entre conflits armés internationaux et conflits armés internes exigeait une différenciation des règles applicables. Le Rapporteur spécial, tout en exprimant des doutes à l'égard d'une analyse aussi catégorique, a indiqué qu'il souhaitait connaître l'avis des membres de la Commission sur

cette proposition. Il a aussi rappelé que la Commission devrait réfléchir à la forme qu'elle souhaitait donner au projet d'articles.

b) *Résumé du débat*

104. L'avis du Rapporteur spécial selon lequel il n'était pas nécessaire d'ajouter une clause de sauvegarde visant l'obligation de respecter le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme a été généralement approuvé.

105. Selon le point de vue prépondérant au sein de la Commission, il ne fallait pas faire de distinction expresse dans le projet d'articles entre les effets de conflits armés internationaux et non internationaux. Il a été noté que les effets d'un conflit armé pouvaient dépendre autant de son ampleur et de sa durée que de son caractère international ou non international. L'idée de limiter les effets des conflits armés non internationaux à la suspension de l'application des traités n'a pas non plus été très appuyée. D'autres membres étaient prêts à envisager une disposition en ce sens, pour tenir compte du fait qu'un État engagé dans un conflit interne pouvait être confronté à une situation exceptionnelle le mettant temporairement dans l'incapacité de s'acquitter d'obligations conventionnelles. Il a été proposé de préciser dans le commentaire que l'inclusion des conflits armés non internationaux et l'élargissement du concept de conflit armé ne visaient pas à élargir les possibilités offertes aux États de mettre fin à des relations conventionnelles ou de les suspendre dans le cadre de conflits armés non internationaux traditionnels où un gouvernement devait faire face, seul, à une insurrection sur son propre territoire. Au contraire, les conflits armés non internationaux devraient présenter une dimension interétatique supplémentaire.

106. S'agissant de la forme à donner au projet d'articles, un membre s'est dit favorable à leur adoption sous forme de convention, compte tenu de leur importance pour l'exigence de sécurité juridique, tandis qu'un autre membre a estimé qu'il était encore trop tôt pour envisager la question.

c) *Conclusions du Rapporteur spécial*

107. Le Rapporteur spécial a confirmé que les conflits internes étaient couverts par le projet d'articles. La question était toutefois de savoir si les effets étaient différents suivant que les conflits avaient un caractère international ou interne. Il a noté la tiédeur de l'appui des membres de la Commission à une telle distinction. Il faudrait apprécier les effets d'un conflit armé en tenant compte des circonstances concrètes de chaque espèce.