Nations Unies A/CN.4/644

Assemblée générale

Distr. générale
18 mai 2011
Français
Original: anglais

Commission du droit international
Soixante-troisième session
Genève, 26 avril-3 juin et 4 juillet-12 août 2011

Effets des conflits armés sur les traités

Note sur la recommandation à adresser à l'Assemblée générale au sujet du projet d'articles relatif aux effets des conflits armés sur les traités

Par: *M. Lucius Caflisch, Rapporteur spécial*

GE.11-61204 (F) 010611 030611

Merci de recycler

A. Les types de recommandations que la Commission pourrait formuler

1. Les principales activités de la Commission du droit international sont incontestablement le développement progressif du droit international et sa codification[1]. Ces activités comprennent l'élaboration de projets de conventions[2]. La rédaction de conventions n'est cependant pas un objectif immuable, comme le montre l'article 23 du Statut de la Commission.

2. En vertu de cette disposition, la Commission peut recommander à l'Assemblée générale[3]:

- De n'entreprendre aucune action, le rapport ayant été publié;
- De prendre acte du rapport, ou de l'adopter dans une résolution;
- De recommander le projet aux Membres en vue de la conclusion d'une convention;
- De convoquer une conférence pour conclure une convention,

la différence entre les deux derniers cas semblant être que dans le premier l'initiative est prise par les États Membres tandis que dans le second elle incombe à l'Organisation.

3. Dans la pratique, toutefois, des types intermédiaires de recommandations sont apparus. Dans certaines situations, la CDI s'est écartée au moins en partie du format de la convention. Elle l'a fait lorsque la nature du «produit» le voulait, comme, par exemple, pour le projet de statut d'une cour criminelle internationale que l'Assemblée générale lui avait demandé de rédiger. Dans d'autres cas, la Commission a décidé que le résultat de ses travaux ne devait pas revêtir la forme d'une convention en raison de son champ limité ou pour d'autres motifs. Ce fut le cas pour la deuxième partie du projet d'articles sur les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, pour les «Principes directeurs» applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques et pour les conclusions du Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international, que la Commission a prié l'Assemblée d'«entériner» ou qu'elle a «recommand[és] à [son] attention». À propos de la nationalité des personnes physiques en lien avec la succession d'États, la Commission a suggéré que les projets d'articles soient «adoptés sous la forme d'une déclaration».

4. Dans deux cas récents, la CDI a formulé des propositions spécifiques et particulières. Concernant le sujet de la responsabilité internationale de l'État (2001), elle a recommandé à l'Assemblée générale de «prendre note» de son projet d'articles, de l'annexer à sa résolution (A/RES/56/83) du 12 décembre 2001 et d'«envisager ultérieurement de convoquer une conférence». À propos du sujet des aquifères transfrontières (2009), la Commission a suggéré à l'Assemblée générale de prendre note de son projet d'articles et de l'annexer à sa résolution; de le recommander aux Membres «sans préjudice» de son adoption future sous la forme d'un traité ou toute autre forme appropriée; d'encourager les Membres à conclure des traités bilatéraux ou régionaux; et d'inscrire cette question à l'ordre du jour de sa session suivante en vue de l'examiner et, en particulier, de «réfléchir à la forme à donner au projet d'articles».

5. Il s'agit là d'une évolution positive. S'il demeure vrai que la rédaction de conventions aux fins du développement progressif du droit international et de sa

[1] Statut de la CDI, art.15 à 24.
[2] Ibid., art. 15.
[3] Sur l'ensemble de cette question, voir *La Commission du droit international et son œuvre*, Vol. 1, 7e éd., New York, 2007, p. 48 et 49.

codification est, et doit rester, l'un des principaux objectifs des activités de la Commission, il semble inapproprié de se placer dans la perspective de l'élaboration d'une convention lorsque, par exemple, la Commission a formulé des «directives» ou des codes de conduite, c'est-à-dire des textes qui ont valeur de recommandation, lorsqu'un texte n'a pas été établi par l'ensemble des membres de la Commission, comme ce fut le cas des Principes sur la fragmentation, ou aussi, peut-être, lorsque, compte tenu de diverses circonstances, il apparaît que les États ne seront guère disposés à adopter une convention générale sur le sujet. En pareils cas, l'échec d'une tentative de conclusion d'un instrument de codification pourrait causer des dommages considérables, alors qu'une approche plus circonspecte − comme celle adoptée par la Commission pour le sujet de la responsabilité internationale de l'État − pourrait se révéler bien plus efficace.

B. Les relatif aux effets des conflits armés sur les traités

6. De l'avis du Rapporteur spécial, la majorité des projets d'article, tels qu'adoptés en seconde lecture à la 3089e séance le 17 mai 2011, trouvent leur origine ou leur justification dans des règles appartenant à des domaines connexes du droit international (droit des traités; droit relatif à l'emploi de la force). Cela suggère que nombre des projets de disposition ne devraient pas susciter de controverse; cela n'est pas vrai, toutefois, du cœur du projet, c'est-à-dire des projets d'articles 1er à 7 et de l'annexe. À cela il conviendrait d'ajouter que, à la différence de la résolution de 1985 de l'Institut de droit international relative aux effets des conflits armés sur les traités, le texte en question couvre les conflits *internes* − domaine largement inexploré qui nécessite le développement progressif du droit plutôt que sa codification.

C. Analyse

7. Une partie au moins de ce domaine − les effets des conflits armés *internationaux* − a été bien explorée par les praticiens comme par les auteurs. Si le sujet avait été limité à cet aspect, une codification des règles pertinentes aurait pu être possible − mais n'aurait peut-être guère présenté d'intérêt.

8. Il faut ajouter que le projet d'articles de la Commission contient un grand nombre de conditions procédurales et de références à des *règles relevant d'autres domaines du droit international* qui semblent être largement acceptées, ce qui pourrait donner à penser qu'il a des chances d'aboutir à la conclusion d'un traité. On pourrait en outre faire valoir que le projet d'article 3, selon lequel la survenance d'un conflit armé n'entraîne pas *ipso facto* l'extinction des traités ni la suspension de leur application, associé aux critères et catégories indiqués dans les projets d'articles 4 à 7 et dans l'annexe, pourrait fournir une base solide pour l'élaboration d'un tel instrument conventionnel.

9. Une troisième raison d'envisager la convocation d'une conférence est l'éternelle *quête de stabilité* du droit international. Cela est particulièrement vrai à propos de la relation entre les traités et les conflits armés − qui sont particulièrement nombreux à l'heure actuelle. Un autre élément qui milite en faveur de la conclusion d'une convention générale est que dans les situations de conflit armé, ce sont les spectateurs innocents − les civils − qui sont susceptibles de souffrir le plus. C'est pour les protéger que la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 a été conclue; et il peut sembler souhaitable d'assurer la préservation des droits dont ils jouissent grâce aux traités que leur État a signés, ou de les rétablir promptement dans ces droits une fois le conflit terminé. Le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs est sans doute l'adoption d'une convention générale, qui permettrait de préserver au maximum le statu quo du temps de paix, d'y revenir rapidement et de protéger les droits des ressortissants des États neutres.

10. Certains arguments, toutefois, donnent à penser qu'il ne faudrait pas prévoir de conférence dans un avenir immédiat.

11. Le premier argument qui va à l'encontre de la tenue immédiate d'une conférence de codification est que le projet d'articles de la Commission ne se limite pas aux effets des conflits armés *internationaux* sur les traités mais couvre également les conflits *internes*. Il y a peut-être eu, dans le passé, des conflits non internationaux à l'origine d'une certaine pratique concernant leurs effets sur les traités, mais il pourrait être difficile d'identifier un corps de règles solide et cohérent à ce sujet. Tout ce qui peut avoir été dit ou fait à cet égard doit être renforcé par le développement progressif du droit international. Il ne semble guère probable qu'à l'heure actuelle, une grande majorité d'États soient disposés à accepter que les règles existantes relatives aux conflits internationaux soient étendues aux conflits non internationaux.

12. Un conflit armé − international ou non − est une source d'anxiété et de tension pour les États concernés. Ils peuvent trouver difficile − sauf, peut-être, lorsqu'il s'agit du droit international humanitaire − de se soumettre à des règles juridiques concernant le sort des traités qu'ils ont conclus, surtout si on leur demande de le faire *à l'avance*.

13. Pour les situations de conflit interne, la question de leurs effets sur les traités se pose entre l'État où a lieu le conflit et un État tiers à l'égard duquel le premier a des obligations conventionnelles. De telles situations ne sont pas sans rappeler celles où, en raison d'une impossibilité temporaire ou d'un changement fondamental de circonstances, un traité prend fin ou voit son application suspendue (art. 61 et 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969). Certes, il y a des cas où l'État concerné est, du moins temporairement, dans l'impossibilité d'exécuter certaines de ses obligations conventionnelles *à cause du conflit* (par exemple l'octroi du droit d'atterrir dans des aéroports tombés aux mains de rebelles). Mais les États tiers seront-ils disposés à accepter, à l'avance, des règles qui permettraient aux États qui connaissent un conflit interne de mettre fin à leurs obligations conventionnelles ou de les suspendre plus facilement?

14. L'exemple des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de 2001 montre que le «succès» d'un ensemble de projets d'article n'est pas subordonné à une tentative immédiate d'en faire un instrument de droit conventionnel. De surcroît, l'échec d'une telle tentative − qu'il soit dû à l'absence de tout accord ou à un nombre insuffisant de ratifications − pourrait discréditer les travaux de la Commission sur le sujet. L'autorité de ces travaux serait amoindrie par l'impossibilité de parvenir à un accord, due elle-même au fait que les termes de l'accord étaient inacceptables; et si les termes de l'accord étaient inacceptables, ce serait parce que la Commission n'aurait pas fait son travail correctement − c'est en tout cas la conclusion qui en serait tirée. Cela n'est pas, bien entendu, l'unique raison d'être opposé à la conclusion d'une convention. Comme indiqué précédemment (voir le paragraphe 12 ci-dessus), les États peuvent être réticents à limiter leur liberté d'action en période de conflit en adhérant à des règles relatives à la continuité, notamment, de leurs obligations et droits conventionnels.

15. Compte tenu de ces raisons, et de la nécessité de ne pas compromettre les travaux relatifs aux effets des conflits armés sur les traités, le Rapporteur spécial encourage la Commission à agir avec prudence, comme elle l'a fait pour le projet d'articles relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, et à prier l'Assemblée générale: i) de prendre note des projets d'articles relatifs aux effets des conflits armés sur les traités et des les annexer à sa résolution; et ii) de suggérer la convocation d'une conférence diplomatique à un stade ultérieur.

16. Cette approche prudente pourrait permettre aux États Membres de se familiariser avec les questions étudiées et les règles proposées et, surtout, de se convaincre que l'adoption d'un ensemble de dispositions conventionnelles sur le sujet examiné par la Commission est nécessaire et sert au mieux leurs intérêts. En outre, l'absence, pour le moment, de ce type de dispositions n'empêchera pas les acteurs concernés − à savoir les États et leurs juridictions − d'appliquer dès à présent les règles élaborées par la Commission.