Organisation de l'aviation civile internationale

LC/40-WP/6-1
5/9/26

NOTE DE TRAVAIL

COMITÉ JURIDIQUE — 40e SESSION

(Montréal, 26 – 30 octobre 2026)

Point 6 : Questions diverses

INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 89 ET DES DROITS DES ÉTATS CONTRACTANTS AU TITRE DE LA CONVENTION DE CHICAGO EN TEMPS DE GUERRE

(Note présentée par la République islamique d'Iran)

1. INTRODUCTION

1.1 La *Convention relative à l'aviation civile internationale* a été adoptée le 7 décembre 1944 (la « Convention de Chicago »), alors que la Seconde Guerre mondiale faisait rage. Ses rédacteurs ont intitulé l'article 89 « Guerre et état de crise ». Cet article stipule qu'en cas de guerre, les dispositions de la Convention ne portent atteinte à la liberté d'action d'aucun des États contractants concernés, qu'ils soient belligérants ou neutres. Le même principe s'applique à un État contractant qui proclame l'état de crise nationale et notifie ce fait au Conseil.

1.2 Malgré son importance, l'article 89 reste l'une des dispositions les moins élaborées de la Convention de Chicago et n'a fait l'objet d'aucune interprétation exhaustive et systématique de la part de l'OACI. Ses principales ambiguïtés portent sur le sens du terme « guerre », la portée de la « liberté d'action », les critères permettant de distinguer les États « belligérants » des États « neutres », ainsi que sur la possibilité qu'un État invoque l'article 89 indépendamment de son rôle dans le déclenchement du conflit.

1.3 L'adoption de la Charte des Nations Unies a instauré une interdiction générale de recourir à la menace ou à l'emploi de la force en vertu de l'article 2, paragraphe 4, sous réserve d'exceptions limitées, notamment le droit de légitime défense prévu à l'article 51 et les mesures autorisées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII. Par conséquent, l'article 89 ne peut être interprété indépendamment de l'ordre juridique international contemporain. La question centrale est donc de déterminer si l'article 89 doit être interprété uniquement à la lumière des concepts juridiques qui étaient en vigueur au moment de l'adoption de la Convention, ou de l'évolution ultérieure du droit international, y compris les règles pertinentes applicables entre États contractants.

2. ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL AU REGARD DE L'ARTICLE 89 DE LA CONVENTION DE CHICAGO

2.1 Il existe un précédent direct à l'article 89 dans l'article 38 de la *Convention portant réglementation de la navigation aérienne* (Paris, 1919 – la « Convention de Paris »), qui préservait de la même manière la liberté d'action des États belligérants et des États neutres en temps de guerre.

Cette continuité met en évidence la portée historique de l'article 89. Néanmoins, ces deux Conventions s'inscrivent dans des contextes juridiques sensiblement différents. La Convention de Paris a été adoptée à une époque où la guerre restait une condition juridiquement reconnue des relations internationales. Bien que le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Kellogg-Briand de 1928 visaient à limiter le recours à la guerre, l'interdiction totale de la menace ou de l'emploi de la force n'était pas encore devenue une règle fondamentale du droit international. À la suite de l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945, le cadre juridique régissant l'emploi de la force a subi une transformation fondamentale.

2.2 En vertu de l'article 31, paragraphe 3, alinéa c), de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1969, l'interprétation d'un traité doit tenir compte des règles pertinentes du droit international applicables dans les relations entre les parties. Le droit international contemporain ne peut donc pas être simplement écarté de l'interprétation d'un traité au seul motif qu'il a évolué après que le traité a été conclu. Par ailleurs, l'intention des parties et le contexte juridique existant au moment où le traité a été conclu restent pertinents.

2.3 La CIJ a confirmé cette approche, notamment dans l'affaire des plates-formes pétrolières. Dans son interprétation de l'article 20, paragraphe 1, alinéa d), du Traité d'amitié de 1955 entre l'Iran et les États-Unis, la Cour a déclaré que ce traité ne pouvait s'appliquer de manière totalement indépendante des règles pertinentes du droit international relatives à l'emploi de la force. La Cour a donc interprété la disposition du traité à la lumière de la Charte des Nations Unies et du droit international coutumier. L'affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros démontre aussi que l'interprétation d'un traité peut tenir compte de l'évolution du droit international. La Cour a constaté qu'il fallait tenir compte des normes environnementales en évolution dans la mise en œuvre du traité, tandis que le juge Weeramantry, dans une opinion distincte, a souligné que la mise en œuvre du traité ne devait pas se faire au mépris des droits de l'homme et des principes du développement durable contemporains.

2.4 Le projet d'articles de la Commission du droit international sur les effets des conflits armés sur les traités (2011 – « le projet d'articles de la CDI ») tient compte d'une autre évolution pertinente. L'article 3 stipule que l'existence d'un conflit armé n'entraîne pas, en soi, la cessation ou la suspension de l'application des traités, tandis que l'article 4 donne effet aux dispositions des traités portant spécifiquement sur les conflits armés. Cela vaut tout particulièrement pour la Convention de Chicago, dont l'article 89 traite expressément de la guerre et de l'état de crise nationale. L'article 15 du projet d'articles de la CDI prévoit en outre qu'un État agresseur ne peut mettre fin à un traité, s'en retirer ou en suspendre l'application en raison d'un conflit armé résultant de son acte d'agression si cela lui conférait un avantage. Bien que le projet d'articles de la CDI ne soit pas en soi contraignant, il tient compte d'une approche juridique contemporaine des relations entre les conflits armés et les obligations découlant des traités. En conséquence, les articles 3, 4 et 15 du projet d'articles de la CDI fournissent un cadre pertinent pour évaluer la « liberté d'action » prévue à l'article 89 de la Convention de Chicago, démontrant que le conflit armé n'autorise pas, en soi, le non-respect des obligations conventionnelles, et qu'un État agresseur ne devrait pas tirer un avantage juridique de son propre acte illicite.

2.5 La même démarche sous-tend les articles 40 et 41 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. En cas de violation grave des obligations découlant des normes impératives du droit international général, les États doivent coopérer pour mettre fin à cette violation par des moyens licites, ne doivent pas reconnaître la situation qui en résulte comme licite et ne doivent pas prêter aide ou assistance au maintien de cette situation. L'article 89 de la Convention de Chicago devrait donc être interprété conformément au cadre général de la responsabilité de l'État.

2.6 Les termes « guerre », « États neutres » et « liberté d'action » ne devraient pas nécessairement être considérés comme ayant des sens figés. Lorsqu'une disposition d'un traité est susceptible d'évoluer, son interprétation peut tenir compte de l'évolution ultérieure du droit international. Cela revêt une importance particulière en ce qui concerne le terme de « guerre », qu'il convient désormais

de distinguer de la question juridique distincte de savoir si l'emploi de la force était licite au regard de la Charte. L'existence d'un conflit armé constitue une situation factuelle objective, alors que la légalité de l'emploi de la force est une question distincte régie par le droit relatif à l'emploi de la force. L'article 89 ne devrait donc pas être interprété comme faisant de l'existence d'un conflit armé un droit d'exercer une liberté d'action illimitée.

2.7 La distinction entre États « belligérants » et États « neutres » mérite également une attention particulière. L'article 89 fait expressément référence à ces deux catégories, mais la Convention de Chicago ne définit pas la neutralité. Dans les conflits modernes, un État peut mettre à la disposition d'une des parties son territoire, son espace aérien, ses bases militaires, ses infrastructures de communication ou ses infrastructures logistiques sans pour autant déclarer officiellement la guerre. La question de savoir si un tel comportement est compatible avec le statut de neutralité doit donc être évaluée au regard des règles pertinentes du droit international et du comportement réel de l'État, plutôt que sur la seule base de sa déclaration unilatérale. Cette évaluation peut également prendre en compte les actes d'agression visés à l'article 3 de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

3. PRATIQUE DU CONSEIL DE L'OACI ET ANALYSE DES NOTES SUR L'ARTICLE 89

3.1 Une analyse de la pratique de l'OACI et des notes figurant dans le *Répertoire-guide de la Convention relative à l'aviation civile internationale* (Doc 8900) montre que l'OACI n'a, à ce jour, pas interprété, de manière exhaustive et indépendante, la portée, les limites et les effets juridiques de l'article 89. La note figurant dans le Doc 8900 reste essentiellement historique et descriptive. Elle n'établit pas de critères clairs pour déterminer les termes « guerre », « belligérant » ou « neutre », et ne définit pas non plus la portée de la « liberté d'action ».

3.2 La pratique observée depuis la création de l'OACI, y compris les déclarations de l'Égypte et de l'Irak en 1949 et les situations ultérieures impliquant l'Inde, la Chine, le Pakistan, l'Irak et le Honduras, montre que le rôle du Conseil a été avant tout administratif. Le Conseil a reçu, enregistré, diffusé et communiqué les notifications faites par les États contractants concernant une guerre ou un état de crise nationale, sans se prononcer sur le fond quant à l'existence d'une « guerre » au sens de l'article 89 ni sur la compatibilité des conséquences juridiques invoquées par un État avec ses autres obligations internationales.

3.3 Le fait que l'article 89 ne désigne pas d'autorité compétente pour déterminer s'il existe un état de « guerre » constitue un autre écueil. Il est donc nécessaire d'identifier, sur la base des faits pertinents et des règles applicables du droit international, les États impliqués dans le conflit, leur statut juridique respectif et, le cas échéant, l'État responsable d'avoir déclenché le conflit armé par un acte d'agression. Cet élément est essentiel pour évaluer si, et dans quelle mesure, la liberté d'action prévue par l'article 89 peut être invoquée par chaque État. La Convention de Chicago ne précise pas si une déclaration unilatérale d'un État contractant est suffisante aux fins de l'article 89, si le Conseil de l'OACI est compétent pour constater l'existence d'un état de guerre, ni si une telle constatation nécessite d'être évaluée par une autre autorité internationale. Jusqu'à présent, la pratique de l'OACI ne permet pas de trancher ces questions.

4. CONCLUSION

4.1 L'article 89 a été rédigé dans un contexte historique particulier, et il continue de s'appliquer dans un système juridique international fondamentalement différent. Le fait qu'il reste en vigueur ne signifie pas nécessairement que son sens reste inchangé. L'interprétation de l'article 89 doit prendre en compte le cadre juridique international moderne, notamment la Charte des Nations Unies, le droit relatif à l'emploi de la force, le droit international humanitaire, le droit de la neutralité, le droit de la responsabilité

de l'État et le droit des traités. Ni le texte de la Convention de Chicago ni la pratique administrative actuelle du Conseil de l'OACI ne fournissent, à eux seuls, des orientations suffisantes pour résoudre ces questions. Dans ce contexte, le Comité juridique pourrait mener une étude approfondie sur l'interprétation et l'application de l'article 89, notamment en ce qui concerne son champ d'application, ses effets juridiques et ses liens avec les règles pertinentes du droit international. Une telle étude pourrait servir de socle à l'élaboration d'une proposition visant à solliciter un avis consultatif de la CIJ, dans le but de clarifier la portée et les effets juridiques de l'article 89, de réduire le risque d'interprétations divergentes entre les États contractants et de renforcer le rôle de l'OACI dans la protection de l'aviation civile internationale pendant les conflits armés.

5. SUITE À DONNER PAR LE COMITÉ

5.1 Le Comité juridique devrait mener une étude approfondie sur l'interprétation et l'application de l'article 89 de la Convention de Chicago et rédiger un rapport sur les évolutions juridiques pertinentes, la pratique des États, la pratique du Conseil de l'OACI et les opinions juridiques actuelles. Cette étude devrait notamment examiner :

a) La Charte des Nations Unies, notamment les articles 2, paragraphe 4, 51 et 103 ;

b) La *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1969, notamment les articles 31 et 32 ;

c) Les règles relatives à la responsabilité internationale des États, y compris les violations graves d'obligations découlant de normes impératives ;

d) Le projet d'articles de la CDI sur les effets des conflits armés sur les traités (2011) ;

e) Les principes du droit international relatifs à la neutralité et au statut juridique des États neutres.

5.2 Le Comité juridique devrait également élaborer une proposition visant à solliciter un avis consultatif de la CIJ et la soumettre pour approbation au Conseil ou à l'Assemblée de l'OACI, en mettant l'accent sur les questions suivantes :

a) L'article 89 doit-il être interprété à la lumière de l'évolution du droit international depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies, en particulier en ce qui concerne l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ? Si c'est le cas, que faut-il entendre par « guerre » dans cette disposition ?

b) Un État qui a provoqué un conflit armé en violant des obligations fondamentales découlant du droit international peut-il invoquer cette situation pour se prévaloir des dispositions de l'article 89 ?

c) Au regard de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies, un État qui met son territoire ou ses infrastructures à la disposition de l'une des parties au conflit pour mener des opérations armées et qui commet un acte d'agression peut-il bénéficier du statut d'État neutre prévu à l'article 89 ?

d) La « liberté d'action » visée à l'article 89 constitue-t-elle un pouvoir discrétionnaire absolu s'appliquant à toutes les obligations découlant de la Convention de Chicago, ou son exercice est-il soumis à d'autres règles applicables du droit international, notamment les principes de proportionnalité, de nécessité et le principe selon lequel un État ne peut tirer un avantage juridique de son propre acte illicite ?

e) La simple déclaration par un État de l'existence d'une guerre ou d'un état de crise nationale suffit-elle pour se prévaloir des dispositions de l'article 89, ou cela nécessite-t-il de faire l'objet d'une évaluation juridique indépendante ? Dans ce cas, quelle(s) autorité(s) est (sont) compétente(s) pour prendre une telle décision ?

f) Dans une situation de guerre entre deux États ou plus, la « liberté d'action » visée à l'article 89 se limite-t-elle aux obligations internationales entre les États belligérants ou entre ces derniers et les États neutres, ou peut-elle, lorsque les circonstances de la guerre l'exigent, être élargie aux obligations internationales des États en guerre vis-à-vis d'autres États ?

— FIN —