



**MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DES PAYS-BAS
LA HAYE**

**TRAITÉ SUR LES FORCES ARMÉES CONVENTIONNELLES EN EUROPE
(Paris, le 19 novembre 1990)**

Notification conformément à l'article XXII, troisième paragraphe

COMMUNICATION

États-Unis, 07-11-2023

(Traduction)

« Au nom des États-Unis d'Amérique, l'Ambassade notifie par la présente la décision des États-Unis d'Amérique de suspendre l'exécution de toutes leurs obligations au titre du Traité FCE ainsi que de l'Accord sur le régime des flancs du Traité FCE de 1996, entre eux-mêmes et tous les autres États parties, ce à la lumière d'un changement fondamental de circonstances. Cette suspension prendra effet au 7 décembre 2023.

Conformément au droit international coutumier, tel que formalisé dans l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, un État peut invoquer un changement fondamental de circonstances comme motif pour suspendre l'application d'un traité. La guerre d'agression massive engagée par la Fédération de Russie contre un autre État partie au Traité FCE, conjuguée au retrait de cette dernière du Traité FCE, constitue un changement fondamental de circonstances.

Au moment de la conclusion du Traité FCE, les États signataires n'avaient pas prévu que l'un des États parties lancerait contre un autre une invasion de grande envergure et mènerait une guerre d'agression bouleversant le paysage sécuritaire en Europe. L'invasion massive de l'Ukraine lancée par la Fédération de Russie en février 2022 est le conflit armé le plus important et le plus lourd de conséquences en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale ; elle a conduit de nombreux États, dont les États-Unis, à fournir de larges efforts politiques, financiers et matériels en soutien à la défense de l'Ukraine. C'est précisément le type de guerre conventionnelle de grande ampleur que le Traité FCE entendait prévenir et elle est menée à l'aide des forces conventionnelles que le traité vise à maîtriser.

Comme l'indique le préambule du Traité FCE, les États signataires étaient mus par « la nécessité de prévenir tout conflit armé en Europe » et « [r]ésolus à établir un équilibre sûr et stable des forces armées conventionnelles en Europe à des niveaux plus bas que par le passé » et à « éliminer, de façon hautement prioritaire, la capacité de lancer une attaque par surprise ou d'entreprendre une action offensive de grande envergure en Europe ». Une guerre d'agression massive d'un État partie à l'encontre d'un autre constitue un changement drastique du contexte dans lequel les Parties se sont engagées à remplir leurs obligations au titre du Traité FCE et affecte une base essentielle du consentement des parties à être liées.

En outre, la conclusion du Traité FCE reposait sur le principe essentiel et fondamental de la participation durable de la Fédération de Russie. Il aurait été inconcevable pour les États signataires d'adhérer au traité, avec les contraintes qu'il fixe à leurs propres forces, sans que des contraintes similaires ne s'imposent aux forces armées conventionnelles de la Fédération de Russie. En conséquence, le retrait de la Fédération de Russie du Traité FCE, s'il est conforme au droit général prévu à l'article XIX, représente un changement fondamental des circonstances qui formaient une base essentielle du consentement des États parties à être liés.

Le retrait de la Fédération de Russie du Traité FCE et la poursuite de sa guerre d'agression ont, de façon cumulée, radicalement transformé la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du Traité FCE. Ces obligations sont, du fait des agissements de la Russie, fondamentalement différentes de ce qu'elles étaient initialement. Il y a pour les États-Unis une urgente nécessité à suspendre leurs obligations de sorte à pouvoir prendre toutes les mesures requises pour leur propre sécurité et celle de leurs alliés, vu l'enchaînement rapide des événements et le fait que la Russie n'est désormais nullement entravée par le Traité FCE.

Les États-Unis soulignent qu'ils ont choisi de suspendre leurs obligations, au lieu de se retirer du Traité FCE, dans la perspective d'un éventuel retournement du changement de circonstances et afin de conserver la possibilité d'une reprise de l'application du Traité le cas échéant.

Les États-Unis regrettent ce changement fondamental de circonstances et la nécessité de la suspension du Traité. Cependant, des années d'efforts des États-Unis et d'autres États parties, y compris l'adoption de contre-mesures légales et d'autres actions en vue d'encourager la Fédération de Russie à se conformer de nouveau au Traité FCE et à renoncer à l'invasion massive de l'Ukraine, n'ont pas permis de persuader la Russie d'abandonner sa trajectoire destructrice.

L'Ambassade des États-Unis d'Amérique saurait gré au Dépositaire de transmettre diligemment la présente note à tous les autres États parties au Traité FCE. »

La Haye, le 10 novembre 2023

Les notifications dépositaires sont accessibles en ligne sur le site Web du Ministère des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas, à l'adresse <https://treatydatabase.overheid.nl>

Forces armées conventionnelles en Europe No. 09/2023



**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE KINGDOM OF THE NETHERLANDS
THE HAGUE**

TREATY ON CONVENTIONAL ARMED FORCES IN EUROPE
(Paris, 19 November 1990)

Notification in accordance with Article XXII, paragraph 3

COMMUNICATION

United States, 07-11-2023

"The Embassy, on behalf of the United States of America, hereby provides notice of the decision of the United States of America to suspend the operation of all of its obligations under the CFE Treaty as well as the 1996 CFE Flank Document Agreement, as between itself and every other State Party, in light of a fundamental change of circumstances. This suspension will take effect on December 7, 2023.

Under customary international law as reflected in Article 62 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT), a state may invoke a fundamental change of circumstances as grounds for suspending the operation of a treaty. The Russian Federation's full-scale war of aggression against another CFE Treaty State Party, combined with the Russian Federation's withdrawal from the CFE Treaty, together constitute a fundamental change in circumstances.

At the time the CFE Treaty was concluded, it was not foreseen by the signatory states that one State Party would conduct a full-scale invasion of another State Party and perpetrate a war of aggression that would result in the upending of the security landscape in Europe. The Russian Federation's full-scale invasion of Ukraine beginning in February 2022 is the largest and most consequential armed conflict in Europe since World War II and has led numerous states, including the United States, to provide significant political, financial, and materiel support to Ukraine's defense. It is precisely the kind of large-scale conventional war that the CFE Treaty was designed to prevent and is being fought with the very conventional forces that the treaty aims to constrain.

The CFE Treaty's Preamble states that the signatory states were motivated by the "need to prevent any military conflict in Europe" and "[c]ommitted to" a secure and stable balance of conventional armed forces in Europe at lower levels than previously, with the goal of "eliminating, as a matter of high priority, the capability of launching surprise attack and for initiating large-scale offensive action in Europe." A full-scale war of aggression by one State Party against another is a dramatic departure from the context in which the Parties undertook their CFE Treaty obligations, and impacts an essential basis of the States Parties' consent to be bound.

Furthermore, an essential and fundamental assumption in concluding the CFE Treaty was the continued participation of the Russian Federation. It would have been inconceivable to the signatory states to enter into the treaty, with the constraints it places on their own forces, without similarly constraining the Russian Federation's conventional armed forces. Thus, the Russian Federation's withdrawal from the CFE Treaty, while consistent with a general right provided in its Article XIX, represents a fundamental change in the circumstances that formed an essential basis for the States Parties' consent to be bound.

Taken together, the combination of the Russian Federation's withdrawal from the CFE Treaty and its ongoing war of aggression has radically transformed the extent of the remaining CFE Treaty obligations. Russia's actions have rendered these obligations essentially different from those originally undertaken. Suspension of the United States' obligations is urgently required so that the United States may take all measures necessary for its own and its Allies' security, in light of the rapid pace of events and the fact that Russia is now entirely unconstrained by the CFE Treaty.

The United States emphasizes that it has chosen to suspend its obligations, rather than withdrawing from the CFE Treaty, in light of the potential for reversal of the changed circumstances and to preserve the possibility that performance of the CFE Treaty might resume should such a reversal occur.

The United States regrets that this fundamental change of circumstances has occurred and that suspension has become necessary. However, years of efforts by the United States and other States Parties, including the adoption of lawful countermeasures and other actions in order to induce the Russian Federation to return to compliance with the CFE Treaty and to reverse its full-scale invasion of Ukraine, have not persuaded Russia to abandon its destructive path. The Embassy of the United States of America requests that the Depositary circulate this note expeditiously to all other States Parties to the CFE Treaty.”

The Hague, 10 November 2023

The Depositary Notifications are accessible on the website of the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands at <https://treatydatabase.overheid.nl>

Conventional Armed Forces in Europe No. 09/2023