

# L'ADAPTATION DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE AU MONDE D'AUJOURD'HUI \*

par

René-Jean DUPUY

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Nice

L'objet de la présente étude n'est pas de rechercher les caractères idéaux que devrait posséder la justice internationale en général, mais d'examiner exclusivement la Cour internationale de Justice.

Il s'agit, en particulier, de dresser le bilan des signes qui traduisent une inadaptation de la Cour au monde actuel et d'esquisser les voies d'aménagement pratiques. Cette question a déjà fait l'objet d'études nombreuses et de grande qualité; on se reportera spécialement aux travaux de l'Institut de Droit international dans ses sessions de 1952, 1954, 1957 et 1959. La présente étude n'a d'autre ambition que d'en faire une présentation synthétique.

## I. — INADAPTATION DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE AU MONDE ACTUEL

Une remarque préliminaire doit être faite : elle concerne les bases volontaristes de la justice internationale. La Cour est née et s'est développée à l'ombre de l'arbitrage; elle ne constitue pas un pouvoir judiciaire, émanation d'une autorité politique, mais un organe à la disposition des Etats et dont la juridiction dépend du consentement des parties.

Dès lors il est vain, si l'on veut demeurer dans des perspectives réalistes, de remettre en question, pour l'heure, ce caractère fondamental; le droit n'est que la traduction du degré d'homogénéité du milieu social. Faute pour celui-ci de reposer sur une suffisante solidarité, le recours au juge restera fondé sur des bases consensualistes. Ceci suppose chez les justiciables une double confiance dans le droit applicable et dans la juridiction.

\* La présente étude a fait l'objet d'une communication de l'auteur au colloque international de Nice sur l'Adaptation de l'Organisation des Nations Unies au monde d'aujourd'hui.

Les mutations qui affectent la société internationale, spécialement depuis la seconde guerre mondiale, réduisent cette confiance, ce qui ne fait qu'accroître la portée des déficiences fonctionnelles de la Cour internationale de Justice.

#### 1 — UN PROBLEME DE CONFIANCE

L'interdépendance entre les peuples, consécutives au progrès technique, n'est pas encore parvenue, notamment du fait de la disparité entre les niveaux de vie, à engendrer une solidarité subjectivement ressentie; les hommes se sentent étrangers à la patrie universelle et les Etats restent méfiants tant à l'égard du droit international œcuménique qu'à l'encontre de la Cour chargée de l'appliquer.

#### A — Méfiance à l'égard du droit international

Elle a certes toujours existé, de quelque manière, chez les gouvernants, rendus prudents par les incertitudes du droit international, particulièrement du droit coutumier, mais elle se trouve, à l'heure présente, singulièrement aggravée en raison de l'avènement des Etats nouveaux lequel retentit également sur la circonspection des anciens.

a) L'autorité du juge repose sur l'autorité du droit. Les justiciables veulent pouvoir prédire les sentences de l'un grâce à la précision de l'autre. Dans cette estimation, ils admettent un aléa raisonnable. Or la naissance des nouveaux Etats s'est opérée le plus souvent dans un processus révolutionnaire de sorte que l'apparition de nouveaux pôles politiques et de nouvelles régions juridiques dans le monde s'est accompagnée d'une remise en question sinon d'un refus du droit international traditionnel, d'inspiration européenne et chrétienne. Estimant que ce droit leur a été appliqué dans une projection impérialiste, les Etats nouveaux revendiquent d'être non plus les destinataires mais les auteurs d'un droit authentiquement universel. En attendant, ils définissent les normes fondamentales définies par eux, dont certaines l'étaient déjà par le droit classique, mais qu'ils chargent de valeurs révisionnistes. Ainsi, les questions juridiques se trouvent-elles altérées par des considérations politiques. Le droit a un effet stabilisateur : sur sa base les conflits portent sur l'interprétation et l'application des règles, mais, dans une société internationale en pleine crise de croissance, les différends majeurs concernent non l'application de la règle mais la règle elle-même; alors s'opposent les conceptions politiques qui commandent la définition de celle-ci. Elles ne peuvent escompter s'accorder que dans des négociations, éventuellement précédées d'épreuves de force, plutôt que dans la sentence d'un juge, à tous égards peu préparé à une tâche législative et non judiciaire. Les nouveaux Etats ne cachent pas leur préférence pour les méthodes négociées de règlement des différends<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ALI-SAAB, « The Newly Independent States and the Rule of International Law », *Howard Law Journal*, VIII (2), Spring 1962, p. 117.

Plusieurs conséquences résultent de ces mutations de la société internationale :

1. Un nombre imposant de questions importantes ont été ou sont sur le point d'être contestées par les nouveaux Etats, notamment : la responsabilité des Etats, la nationalisation des biens étrangers, la succession d'Etats, le contrôle des voies navigables internationales, le régime des eaux territoriales, etc.<sup>2</sup>.

2. Les nouveaux Etats ont généralement commencé leur existence juridique dans une position débitrice, leur autorité ou leur territoire hypothéqués, si l'on peut dire, par des dettes, des concessions, des engagements commerciaux provenant de l'ancien régime colonial. Ils ne peuvent que tirer une large liberté d'action de l'inexistence d'une juridiction obligatoire, cependant que la prohibition générale de l'emploi de la force dans les rapports internationaux (art. 2, par. 4 de la Charte), leur assure une certaine garantie (à vrai dire encore très relative) de pouvoir sans de trop grands risques créer à leur profit des faits accomplis. Encore même que ces stratégies et tactiques soient difficiles, voire dangereuses, le recours au juge est de toutes façons non envisagé dans une conjoncture normale.

3. Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que le recours à des instances judiciaires internationales soit souvent considéré par l'Etat défendeur comme un acte inamical, attentatoire, de surcroît, à sa souveraineté, alors que comme l'affirmait le porte-parole du gouvernement iranien : « the enforcement of the right of sovereignty of the Iranian people is not subject to arbitration and no international authority is qualified to investigate this matter »<sup>3</sup>.

b) Les Etats anciens (essentiellement ceux qui existaient déjà avant la seconde guerre mondiale et dont les gouvernants actuels ne contestent pas l'indépendance dont ils jouissaient déjà à cette époque), réagissent devant cette incertitude du droit international dans des conditions qui aboutissent également à une certaine répugnance à en appeler au juge international.

1. L'incertitude qui règne dans certains domaines du droit international incite également les Etats anciens à la prudence. Lorsqu'un gouvernement soumet une affaire à la Cour, son objectif est de triompher et il doit examiner les perspectives aussi attentivement que le ferait un individu ou une société de commerce<sup>4</sup>. Un Etat ancien ne peut-il redouter que la Cour, soucieuse d'accorder ses sentences à l'évolution du milieu international, ne soit tentée de s'engager dans une jurisprudence prétorienne ?

<sup>2</sup> W. JENKS, « Rapport provisoire sur la compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales », *A.I.D.I.*, vol. 41 (I), 1957, p. 240; H.W. BRIGGS, « Confidence, Apprehension and the international Court of Justice », *Proceedings of the American Society of International Law*, 1960.

<sup>3</sup> *Middle East Journal*, Summer 1953, p. 344.

<sup>4</sup> W. JENKS, *op. cit.*, p. 169.

2. Entre Etats anciens l'opposition entre gouvernements capitalistes et socialistes ne saurait trouver même partiellement et épisodiquement une solution juridictionnelle. La disparité régnant entre les conceptions du droit en général rendent pratiquement impossible le recours à un juge habilité à trancher sur la base d'un système de droit suffisamment homogène.

Ce n'est pas le lieu d'étudier ces divergences entre les systèmes juridiques. Rappelons simplement que, pour les auteurs soviétiques, les textes élaborés en commun par des Etats socialistes et capitalistes, et spécialement la Charte des Nations Unies, ne peuvent être interprétés que par les signataires eux-mêmes. Comme l'a dit Lénine, « le droit en soi n'existe pas »; dès lors, toute convention entre Etats relevant de systèmes opposés constitue un instrument politique que seuls, ses auteurs peuvent interpréter.

L'ensemble de ces facteurs ne peut qu'engendrer sinon une méfiance du moins une confiance insuffisante dans la Cour.

#### B — *Confiance insuffisante en la Cour*

La Cour n'ayant qu'un nombre restreint de juges, inspirera-t-elle confiance aux justiciables ? Ce problème avait déjà, en 1907, causé l'échec du projet de Cour de Justice arbitrale. Si l'on parvint, après la première guerre mondiale, à s'entendre sur le chiffre de quinze juges, du moins ceux-ci pouvaient prétendre répondre à la condition, aujourd'hui reprise dans l'article 9 du Statut de la Cour de représenter les grandes formes de civilisation et les principaux systèmes juridiques du monde. Le premier problème à examiner est donc celui de la représentativité de la Cour, avant de rechercher le comportement effectif des Etats à son égard.

a) La Cour internationale de Justice est sans nul doute plus ouverte sur le monde par sa composition que la Cour permanente. Elle n'a cependant qu'assez lentement réalisé cette ouverture<sup>5</sup>.

Jusqu'au 5 février 1964, la Cour était composée de six juges occidentaux, de quatre latino-américains, de deux « socialistes » et de trois afro-asiatiques. Or, parmi ces derniers se trouvaient un juge de Chine nationaliste et un juge japonais; on doit donc conclure que la Cour ne comptait qu'un juge émanant d'un Etat nouveau.

En 1964, lors du renouvellement partiel de la Cour, cette situation minoritaire des Etats nouveaux s'est quelque peu allégée, deux juges latino-américains ont été remplacés par deux juges afro-asiatiques (MM. Zafrullah Khan, pakistanais et Isaac Forster, sénégalais). D'aucuns estiment cependant encore que la représentation des nouveaux Etats reste relativement réduite compte tenu du fait qu'à l'heure actuelle, cinquante-huit Etats nouveaux sont parties au Statut de

<sup>5</sup> B.V.A. ROLING, *International Law in an Expanded World*, Amsterdam, 1960, p. 76.

la Cour. On sait que les Etats, parties à un différend, qui ne compteraient pas un de leurs ressortissants au siège, ont la faculté de désigner un juge *ad hoc*, formule qui témoigne de la persistance de l'esprit de l'arbitrage. Il n'y a guère d'exemple que celui-ci se soit prononcé autrement qu'en faveur de la cause du gouvernement de son Etat d'origine. Nombreux et célèbres sont en revanche les exemples de l'indépendance des juges ordinaires de la Cour. L'article 2 du Statut prévoit d'ailleurs que « la Cour est un corps de magistrats indépendants élus sans égard leur nationalité ».

Les Etats réagissent contradictoirement à cette considération et à celle de l'art. 9 prévoyant une représentation des grandes formes de civilisation. Nombreux sont ceux qui, marqués des traditions volontaristes de l'arbitrage, concevraient volontiers les juges comme leurs représentants. Ce phénomène s'est nettement manifesté, pour la Cour internationale de Justice, dès l'élection pratiquée en 1951 de cinq juges, en renouvellement de ceux qui n'avaient été élus que pour six ans seulement. On a assisté à une véritable déviation de l'art. 2 et à un affrontement interétatique dont l'enjeu était la répartition des sièges vacants.

b) L'utilisation de la Cour par les Etats est très éclairante.

Quantitativement la Cour a rendu moins de sentences ou d'avis que sa devancière. La Cour permanente en vingt ans a rendu quatre-vingt-huit décisions, dont trente et un arrêts, vingt-sept avis, de nombreuses ordonnances; douze affaires ont été réglées hors d'elle et radiées du rôle. La Cour internationale de Justice a rendu vingt-six arrêts, douze avis, deux ordonnances relatives à des mesures conservatoires et de nombreuses ordonnances relatives à la procédure; quatorze affaires ont été retirées du rôle<sup>6</sup>. Cependant, alors que la C.P.J.I. était intervenue surtout entre pays européens, la Cour a également statué à l'égard de pays latino-américains, asiatiques et africains.

Cette dernière observation ne doit pas faire illusion. La Cour a surtout exercé sa juridiction à l'égard des pays occidentaux et c'est avec eux qu'elle a pu le faire sans rencontrer des obstacles infranchissables.

Le Royaume-Uni a figuré dans sept affaires contentieuses, la France dans quatre, les Etats-Unis dans deux (sauf l'une à plaider l'incompétence), la Norvège et les Pays-Bas dans deux, six pays d'Europe occidentale dans une. L'ensemble (auquel on doit ajouter l'affaire de la *Barcelona Traction* entre la Belgique et l'Espagne), demeure modeste. Cette impression est nettement accentuée si l'on envisage les cas soumis à la Cour et intéressant des Etats nouveaux ou des Etats socialistes.

1. Neuf affaires impliquant les Etats nouveaux ont été soumises à la Cour;

<sup>6</sup> R. Goy, « La jurisprudence de la Cour internationale de Justice », *La documentation française*, 14 août 1964, n° 3113, p. 6.

quatre fois ils ont plaidé comme demandeurs (Israël contre Bulgarie, Cambodge contre Thaïlande, Ethiopie et Liberia contre Afrique du Sud et Cameroun contre Grande-Bretagne), six fois comme défendeurs (France contre Liban à deux reprises, France contre Egypte, Grande-Bretagne contre Iran, Portugal contre Inde et Cambodge contre Thaïlande).

Trois de ces affaires, celles de la *Protection de ressortissants et protégés français en Egypte*, de la *Société d'Electricité de Beyrouth* et de la *Compagnie du ports, des quais et des entrepôts de Beyrouth et Société Radio-Orient* n'ont pas été examinées par la Cour, un accord ayant été adopté par les parties. Dans trois autres affaires (celles de l'*Anglo-Iranian Oil*, de l'*incident aérien de 1955* et du *Cameroun septentrional*, la Cour s'est déclarée incompétente. Dans les quatre autres cas, la Cour a rejeté les exceptions préliminaires qui contestaient sa compétence et a prononcé trois sentences sur le fond des affaires; la quatrième, celle du *Sud-Ouest Africain*, étant encore *sub judice*.

Aussi modestes que soient ces résultats, ils sont incomparables par rapport à ceux concernant les Etats socialistes. Déjà dans l'entre-deux-guerres, Litvinov déclarait : « seul un ange pourrait être impartial dans l'examen judiciaire d'affaires russes ». La majorité des juges n'étant pas de formation socialiste, il paraît impensable aux auteurs soviétiques de reconnaître une véritable autorité juridictionnelle à la Cour. Dans son récent ouvrage le professeur G.L. Tunkin écrit à son sujet : « Les arrêts de la Cour expriment l'opinion de ses membres — spécialistes de droit international. Cette particularité rapproche de la doctrine les décisions de la Cour et ce n'est pas sans raison que le statut traite d'elles simultanément »<sup>7</sup>. D'une façon générale, les juristes soviétiques estiment que, compte tenu du manque d'homogénéité de l'ordre juridique international, la Cour est une construction artificielle dans le monde contemporain, qui ne peut prendre en réalité que des décisions politiques et non rendre la justice. Ils citent volontiers comme exemple du comportement conservateur de la Cour, le fait que dans sa sentence du 27 août 1952, elle a cru, à propos d'un litige intéressant la France et les Etats-Unis, sur les droits des ressortissants américains au Maroc, faire application d'un traité de capitulation datant du début du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>8</sup>.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que la Cour n'ait pu statuer à l'égard que d'un seul Etat socialiste, l'Albanie, en 1949, dans l'affaire *du détroit de Corfou*, la Grande-Bretagne étant demanderesse. Elle n'a pu que reconnaître dans de nombreux autres cas que l'U.R.S.S. ou la Bulgarie refusaient de comparaître devant elle. Ce fut notamment à l'occasion de divers incidents aériens pour lesquels elle avait été saisie par les Etats-Unis. Dans de telles occasions les Etats socialistes ont éprouvé le sentiment que cette saisine de la Cour,

<sup>7</sup> TUNKIN, *Droit international public*, Problèmes théoriques, Paris, 1965, p. 114.

<sup>8</sup> Cette observation de Krylov est reprise par TUNKIN, *op. cit.*, p. 115.

dirigée contre l'un d'eux, sans chance de succès, participait d'une stratégie d'ensemble de nature politique et était destinée à les déconsidérer, ce qui ne pouvait qu'aggraver leur méfiance à l'égard de la Cour, en dépit de la reconnaissance par celle-ci de son incompétence.

Ainsi nous trouvons-nous avant tout en présence d'un problème de confiance. Or, celui-ci se prolonge au niveau des faiblesses fonctionnelles de la Cour.

## 2 — LES FAIBLESSES FONCTIONNELLES

Le statut de la Cour prévoit de nombreuses dispositions destinées à favoriser le recours juridictionnel, mais la méfiance est telle qu'elles sont utilisées le plus souvent par les Etats dans le dessein de paralyser la Cour. Au surplus le développement des organisations internationales ne s'est pas doublé d'un élargissement de la compétence de la Cour à la mesure de cet essor, la Cour n'exerçant à l'égard de celles-ci, ou plutôt de certaines d'entre elles, qu'une compétence en principe consultative et assez strictement définie.

### A — *Compétence trop rare entre Etats*

On n'a pas cru en 1945, pas plus qu'en 1920, pouvoir déclarer obligatoire la compétence de la Cour. La solution transactionnelle adoptée n'est qu'un reflet de l'état actuel de la société internationale qui cherche à s'organiser mais qui demeure dominée par le volontarisme étatique<sup>9</sup>. Ainsi le statut est-il reconnu quasi-universellement, les membres des Nations Unies étant *ipso facto* parties au statut de la Cour et trois Etats y ayant adhéré spécialement; mais il s'en faut de beaucoup pour autant que ces Etats acceptent la compétence de la Cour.

On sait que celle-ci peut être saisie soit par le procédé traditionnel du compromis, soit par une clause de juridiction obligatoire contenue dans un traité (pour les différends relatifs à celui-ci ou pour toutes les litiges juridiques) soit enfin grâce au mécanisme de la clause facultative de juridiction obligatoire. Cette dernière, prévue par l'art. 36, par. 2 du statut « consiste dans la faculté, pour les Etats, de déclarer reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur tous les différends internationaux d'ordre juridique »<sup>10</sup>. La compétence de la Cour peut ainsi s'imposer par des déclarations unilatérales, mais le statut permet aux Etats d'y formuler des réserves, comme ils les font aussi dans les clauses conventionnelles, ce qui a pour effet de soustraire à la juridiction de la Cour certains litiges. Il est donc nécessaire,

<sup>9</sup> Commentaire de L. Cavaré sur rapport provisoire de W. Jenks, *A.I.D.I.*, vol. 47 (I), 1957, p. 240.

<sup>10</sup> M<sup>me</sup> Paul BASTID, « La justice dans les relations internationales », *La Justice*, Centre de sciences politiques de l'Institut d'Etudes juridiques de Nice, P.U.F., 1961, p. 439.

pour apprécier la véritable étendue de la compétence de la Cour de vérifier non seulement le nombre des Etats ayant souscrit à la disposition facultative, mais de surcroît, rechercher combien ont fait des réserves et la nature de celles-ci.

Or, en fait, les Etats ne répondent qu'avec une extrême prudence à l'ouverture de juridiction de la Cour internationale de Justice. Le tiers des membres de l'O.N.U. a souscrit à la compétence de la Cour et le huitième seulement y a adhéré pleinement, sans réserve. Dans ces derniers figurent cinq Etats européens (Norvège, Danemark, Finlande, Liechtenstein, Suisse), deux Etats asiatiques (Chine de Formose, Philippines) et sept Etats américains (Colombie, Haïti, Honduras, Nicaragua, Panama, Uruguay, Saint-Domingue), un Etat africain (Ouganda). On assiste ainsi à une régionalisation de fait de la compétence obligatoire de la Cour, laquelle apparaît plutôt dans la partie septentrionale de l'Europe et dans la partie centrale de l'Amérique.

En revanche, sur les trente-neuf Etats ayant adhéré à la disposition de l'art. 36, par. 2<sup>11</sup>, la plupart ont apporté des réserves à leur adhésion :

- onze Etats ont souscrit à la réserve des différends antérieurs à l'acceptation de la juridiction, afin, notamment, d'éliminer de la compétence certains problèmes territoriaux;
- dix ont exclu les différends nés de situations antérieures à une certaine date;
- six ont posé des réserves concernant les différends survenus à cause ou pendant des hostilités;
- huit ont souscrit à la réserve de la compétence nationale;
- sept à des réserves particulières (ainsi, la Grande-Bretagne exclut les différends éventuels avec les Etats du Commonwealth).

Une des réserves les plus déterminantes est certainement celle qui concerne les différends qui relèvent de la compétence nationale. Généralement, les Etats qui l'insèrent précisent qu'il s'agit des différends qui, d'après le droit international, sont de la compétence nationale de l'Etat. Dans ces conditions, c'est à la Cour qu'il appartient de trancher ce problème.

Les Etats-Unis ont adopté la juridiction obligatoire mais ils ont formulé la réserve Connally, écartant les litiges qui relèvent de la compétence nationale telle qu'elle est définie par les Etats-Unis. Cette réserve automatique, reprise en 1947 par la France, aboutit à priver la Cour de son contrôle et l'on a pu douter de la validité de telles réserves. Elles ne sont pas cependant sans risque pour l'Etat qui y souscrit, car, en vertu de la réciprocité des réserves, l'Etat cité a la faculté d'invoquer lui-même à son profit les exclusions de compétences

<sup>11</sup> Douze Etats européens (Belgique, Danemark, Finlande, France, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Turquie), huit Etats asiatiques (Cambodge, Chine de Formose, Inde, Israël, Japon, Pakistan, Philippines, Turquie) ou du Moyen-Orient, cinq Etats africains (Liberia, Rép. Arabe Unie, Ouganda, Soudan, Union Sud-Africaine, Syrie), cinq Etats américains (Canada, Colombie, U.S.A., Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, République Dominicaine, Salvador, Uruguay), deux Etats d'Océanie (Australie, Nouvelle Zélande).

que l'Etat demandeur a prévues. Ainsi la Norvège a-t-elle pu valablement repousser la requête française dans l'affaire de certains *emprunts norvégiens*, en 1957. La France a d'ailleurs renoncé à cette réserve; par sa déclaration du 10 juillet 1959, elle n'écarte que les différends qui, d'après le droit international, relèvent exclusivement de la compétence nationale.

On remarquera ainsi que les Etats anciens ne sont pas particulièrement portés à accepter la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice. L'Union Soviétique et les Etats socialistes n'ont pas souscrit la disposition facultative.

Il est intéressant de relever le comportement des *Etats nouveaux*. Leur entrée massive à l'O.N.U. et leur adhésion au statut n'ont pas été accompagnées d'une extension comparable de la compétence obligatoire de la Cour<sup>12</sup>.

a) *Etats nouveaux et disposition facultative.*

En 1948, trente-quatre Etats, dont l'Inde, l'Iran, le Pakistan, les Philippines et la Thaïlande, avaient accepté la compétence obligatoire de la Cour. Si ce nombre s'est élevé à trente-neuf en 1964 (dix provenant de nouveaux Etats, les défections de l'Iran et de l'Inde ayant été compensées par les acceptations du Cambodge, du Cameroun, du Liberia, de l'Ouganda, de la R.A.U., de la Somalie et du Soudan), il faut, pour apprécier ces chiffres, rappeler qu'en 1948 le nombre d'Etats parties au statut de la Cour était de cinquante-sept, alors qu'aujourd'hui, il a plus que doublé.

Au surplus, il faut encore compter avec les réserves. Reportons-nous ici au rapport présenté sous notre direction au Centre de recherches de l'Académie de droit international de La Haye, en 1964, par M. J.A. de Yturiaga. Cet excellent inventaire, non encore publié, nous donne les indications très significatives suivantes:

Les nouveaux Etats qui ont accepté la disposition facultative — exception faite de l'Ouganda qui a récemment adhéré à la clause sans aucune réserve<sup>13</sup> — ont suivi d'une façon assez nette le courant général de caractère restrictif. Quelques pays, tels que l'Inde, Israël, le Libéria et le Pakistan, ont même modifié leurs déclarations d'acceptation pour y ajouter de nouvelles réserves.

Parmi les dix déclarations provenant de nouveaux Etats, il y a celle de la R.A.U. qui limite son acceptation de la juridiction de la Cour aux différends d'ordre juridique concernant l'alinéa b) du par. 9 de la Déclaration du Gouvernement égyptien du 24 juin 1957 relative au Canal de Suez et les arrangements concernant sa gestion<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Julius STONE, « The International Court and World Crisis », *International Conciliation*, n° 536, janvier 1962, p. 21; Louis B. SOHN, « The Jurisdiction of the International Court of Justice », *American Bar Association Journal*, novembre 1949, vol. 35, p. 925; CAVARÉ, *op. cit.* dans la note 4 *supra*, p. 240.

<sup>13</sup> O.N.U., *Etat des conventions multilatérales*, chap. I, p. 19.

<sup>14</sup> C.I.J., *Annuaire*, 1962-63, p. 253.

Six, parmi les neuf autres Etats, ont inséré la clause de « domaine réservé ». Seuls le Pakistan et le Cambodge font référence à des questions qui, *d'après le droit international*, relèvent de la compétence nationale de ces Etats. Les quatre autres (l'Inde, Israël, le Libéria et le Soudan) entendent définir eux-mêmes la portée des questions enlevées à la compétence de la Cour, ce qui équivaut à ériger le pouvoir discrétionnaire de l'Etat en règle de conduite et d'affirmer la supériorité du droit interne sur le droit international<sup>15</sup>. On peut en rapprocher la réserve faite par Israël relative aux différends mettant en cause « un titre juridique créé ou conféré par un gouvernement ou une autre autorité que le gouvernement de l'Etat d'Israël »<sup>16</sup>. Ces formes de *escape clause* font dépendre la compétence de la Cour dans chaque cas de la disposition de l'Etat intéressé à se soumettre à la juridiction de la Cour, ce qui rend illusoire la déclaration de compétence obligatoire<sup>17</sup>.

Six Etats (le Cambodge, l'Inde, Israël, le Libéria, le Pakistan et le Soudan) écartent de l'appréciation de la Cour des différends pour lesquels un autre mode de règlement pacifique serait prévu; quatre Etats (l'Inde, Israël, le Pakistan et le Soudan) excluent les différends antérieurs à une certaine date; trois de ceux-ci (l'Inde, Israël et le Soudan) excluent les différends résultant d'hostilités ou action militaire<sup>18</sup>.

Tous les pays, sauf l'Ouganda, se réservent le droit de mettre fin à leur adhésion par notification unilatérale à tout moment. L'Inde et la Somalie excluent des cas « où toute autre partie au différend n'aura accepté la juridiction de la Cour en ce qui concerne ce différend ou à ses fins et des cas où la déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour au nom de toute autre partie au différend aura été déposée ou ratifiée moins de douze mois avant le dépôt de la requête portant le différend devant la Cour »<sup>19</sup>. L'Inde et Israël écartent les différends avec les Etats qui ne maintiennent pas avec eux des relations diplomatiques normales<sup>20</sup>. Le Cambodge exclut les différends portant sur toute question soustraite au règlement judiciaire obligatoire en vertu de traités internationaux<sup>21</sup>, le Pakistan les différends résultant d'un traité multilatéral si toutes les parties au traité ne sont pas également parties à l'affaire portée devant la Cour<sup>22</sup>, et l'Inde les différends s'élevant entre des membres du Commonwealth<sup>23</sup>. Finalement, la Somalie se réserve le droit de

<sup>15</sup> CAVARÉ, *op. cit.* dans la note 4 *supra*, p. 251.

<sup>16</sup> C.I.J., *Annuaire*, 1962-63, p. 245.

<sup>17</sup> WALDOCK, *op. cit.* dans la note 5 *supra*, p. 275.

<sup>18</sup> C.I.J., *Annuaire*, 1962-63, pp. 239, 244, 245, 246, 251 et 256.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 244 et 255.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 245.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 239.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 244.

compléter, modifier ou retirer à tout moment tout ou partie des réserves insérées dans sa déclaration <sup>24</sup>.

On peut en conclure que, sauf les déclarations de l'Ouganda et des Philippines, l'acceptation de la compétence obligatoire de la Cour reste plus nominale que réelle.

b) *Etats nouveaux et autres instruments conférant compétence à la Cour.*

1. Traités multilatéraux.

Suivant les directives de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Convention sur le Génocide a prévu une clause juridictionnelle; selon l'art. 9 les différends relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la convention, y compris ceux relatifs à la responsabilité d'un Etat en matière de génocide, seront soumis à la Cour à la requête d'une partie au différend. Quelques Etats nouveaux comme l'Inde, le Maroc, l'Algérie ont, lors de leur adhésion à la convention, suivi l'exemple des pays socialistes qui, « considérant que l'accord de toutes les parties au différend constitue dans chaque cas particulier une condition nécessaire pour saisir la Cour » ont eux-mêmes adhéré sous réserve de la non application de cet art. 9.

Pour les conventions sur le droit de la mer de 1958, a été prévu un protocole facultatif soumettant à la juridiction obligatoire de la Cour les différends qui pouvaient naître entre les parties à ces textes.

Au moment du vote, six nouveaux Etats se sont prononcés pour le principe de la juridiction obligatoire de la Cour (Israël, Libéria, Népal, Pakistan, Philippines, Vietnam), dix contre (Ceylan, Coré, Inde, Iran, Iraq, Afghanistan, Birmanie, Ghana, Indonésie, Jordanie, Liban, Maroc).

Ce système du protocole facultatif a été depuis lors suivi dans les Conférences de Vienne et l'on peut se demander s'il n'est pas de nature à réduire encore un peu plus les chances de voir se généraliser l'inclusion de la clause juridictionnelle comme clause de style dans les conventions multilatérales.

On compte aujourd'hui trente-trois traités multilatéraux contenant la clause juridictionnelle, dont vingt-cinq ouverts aux Etats nouveaux <sup>25</sup>.

2. Traités bilatéraux.

La clause de juridiction figure actuellement dans cent vingt-deux traités bilatéraux, dont cinquante-sept signés par des Etats nouveaux, ce qui suppose environ 47 % du total des traités signés. Cette proportion est assez satisfaisante. Il est intéressant de relever que ces accords portent sur des traités d'amitié exprimant, lors de leur signature, une confiance réciproque, sur des matières

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 255.

<sup>25</sup> Le rapport Yturiaga, auquel nous nous reportons ici encore, fournit la liste de ces traités.

techniques (transports aériens) ou sur l'octroi d'aide et assistance, en principe avantageux pour les nouveaux Etats.

Cependant la compétence conférée à la Cour par les traités bilatéraux est, elle aussi, restée purement nominale. Il reste que l'existence d'une telle clause peut être un facteur non négligeable dans les négociations et la possibilité de les invoquer peut constituer un élément important dans la poursuite d'un règlement négocié du litige.

En conclusion, il ressort de ces divers inventaires une impression nettement décevante, une sorte de décanation s'opérant lorsque, partant de l'universalité des Etats parties au statut de la Cour, on examine le nombre de ceux qui ont, d'une manière ou d'une autre, adhéré à sa compétence obligatoire, puis à ceux qui se sont ménagé des échappatoires et enfin la rareté de la saisine de la Cour.

Il faudrait encore, pour être complet, rechercher le comportement des Etats, lorsqu'ils finissent par comparaître devant la Cour. Une telle étude serait intéressante pour tous les Etats, anciens et nouveaux. Nous nous bornerons à quelques précédents concernant ces derniers.

### c) *Etats nouveaux devant la Cour.*

Ce sont spécialement les affaires où des Etats nouveaux ont comparu comme défendeurs qui sont particulièrement révélatrices.

1. *L'affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co* est fort significative, car elle montre, comme le souligne avec raison M. Ytturiaga, la réaction d'un Etat qui, en 1945, s'était dressé en porte-drapeau de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice et qui, lorsqu'il s'est trouvé en position de défendeur, après le dépôt de la requête anglaise, a retiré sa déclaration d'acceptation de la clause facultative. Bien que la Cour se soit déclarée incompétente, par sa sentence du 22 juillet 1952, l'Iran n'est pas revenu sur sa décision et n'a plus adhéré à cette disposition.

2. *L'affaire du droit de passage sur territoire indien* a donné l'occasion à l'Inde de signifier le 8 février 1957 sa dénonciation immédiate de la juridiction obligatoire de la Cour et deux ans plus tard, le 14 septembre 1959 elle a fait une déclaration réservant les cas de compétence nationale définis par elle.

### 3. *L'affaire du Temple de Préah Viéhar.*

Si dans les deux affaires précédentes, le demandeur était un Etat occidental, dans celle-ci les deux parties étaient des Etats nouveaux : le Cambodge et la Thaïlande. La Cour a rejeté le 26 mai 1961 l'exception du Gouvernement siamois affirmant la caducité de la déclaration siamoise lors de la dissolution de la C.P.J.I. et l'impossibilité de la renouveler par la suite, et elle s'est déclarée compétente pour connaître du fond de l'affaire. La réaction de la Thaïlande n'a pas différé de celle de l'Inde ou de l'Iran : lorsque fut expiré le délai de son acceptation de la compétence obligatoire, elle ne l'a pas renouvelée.

Il faudrait également mentionner que le gouvernement perdant n'accepta que de très mauvais gré la sentence de la Cour et que dans l'affaire *du droit de passage sur territoire indien*, M. Nehru, lors d'un débat du Parlement indien, s'était montré peu enclin à exécuter une éventuelle sentence favorable aux thèses portugaises. Dans l'affaire du *détroit de Corfou*, l'Albanie et dans celle de l'*Anglo-Iranian Oil C<sup>o</sup>*, l'Iran ont refusé d'exécuter les décisions de la Cour; pour aucun, l'exécution ne fut imposée par le Conseil de Sécurité sur la base de l'art. 94 de la Charte.

Ce bilan pourra paraître essentiellement négatif. A dire vrai, nul ne songe à contester les services éminents que la Cour internationale de Justice rend au droit international à l'intérieur même des sévères limites qui lui sont ainsi assignées par les Etats, mais ce sont les insuffisances qu'il fallait montrer ici.

Or, si la compétence de la Cour est trop rare entre les Etats, elle est aussi trop faible à l'égard des organisations internationales.

#### B — *Compétence trop faible à l'égard des organisations*

La justice internationale n'est encore ouverte qu'aux Etats. Une partie importante de la doctrine a fait remarquer que c'est là un principe désuet compte tenu du développement des organisations internationales.

Elles ne sont pas tout à fait absentes du prétoire de la Cour cependant. L'article 96 de la Charte ouvre à l'Assemblée générale et au Conseil de Sécurité, à tous autres organes de l'O.N.U. et aux institutions spécialisées autorisées par l'Assemblée Générale, la faculté de demander un avis consultatif sur une question juridique.

La Cour a eu par huit fois l'occasion de rendre de tels avis, presque toujours à la demande de l'Assemblée Générale, le Conseil de Sécurité ne lui en ayant jamais demandé. Encore que la Cour ait conçu largement son rôle dans ce domaine, l'ouverture ainsi faite par le statut aux organisations internationales semble trop étroite.

a) La procédure d'avis ne permet pas de résoudre les conflits entre organisations comme peuvent être réglés des différends entre Etats. Elle ne concerne que des problèmes propres à une organisation et encore à condition qu'il s'agisse de l'O.N.U. ou d'une institution spécialisée.

b) Bien que la question soit posée à la Cour par un organe international, elle dissimule le plus souvent un conflit entre certains Etats et la majorité de l'organe sur l'interprétation de la charte ou du traité constitutif de l'institution. L'avis semble ainsi tendre au règlement d'une question de légalité. Ainsi la Cour a-t-elle statué, notamment, sur les conditions d'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies, sur la compétence de l'Assemblée Générale en cette matière, sur l'aptitude de l'O.N.U. à présenter à un gouvernement une réclamation en réparation d'un dommage subi par elle, sur le pouvoir du secrétaire général de nommer un tiers membre d'une commission arbitrale, sur

l'effet des jugements rendus par le Tribunal administratif des Nations Unies, sur la validité des jugements rendus par le Tribunal administratif de l'O.I.T., sur certaines dépenses engagées par les Nations Unies.

Ces avis ne sont pas sans évoquer une sorte de contrôle de la légalité sinon de la constitutionnalité des actes de l'organisation internationale.

1. De fait, les avis sont rendus en la forme et selon une procédure judiciaire. La Cour s'y livre à ce qui constitue le centre même de la fonction du juge : la constatation du droit.

2. Certes on pourrait rétorquer que la notion de constitutionnalité, telle qu'on la connaît en droit interne, se retrouve incomplètement dans le droit des organisations internationales. Il est incontestable cependant que toute norme constitutive d'une organisation internationale, élaborée entre Etats, selon les procédures volontaristes et conventionnelles, constitue une norme de sommet par rapport aux normes secondaires ou aux actes particuliers émis par les organes de l'organisation. Il est dès lors naturel que la Cour se livre à une confrontation de ceux-ci et de celle-là.

3. Le procédé de l'avis n'en reste pas moins très insuffisant. D'une part, il est souvent malaisé de libeller une demande d'avis de façon suffisamment explicite pour permettre l'examen du problème dans toute son ampleur. D'autre part, l'avis peut, comme on l'a vu pour celui intervenu concernant *certaines dépenses des Nations Unies* (d'une importance politique, il est vrai, décisive) ne pas être suivi d'effets.

On ne se trouve donc pas encore en présence d'un véritable contrôle juridictionnel des décisions des organes internationaux.

## II — LES VOIES D'UNE ADAPTATION

A dire vrai, il ne faut pas perdre de vue que l'essentiel pour que la paix règne, n'est pas que le juge siège, si les Etats parviennent par d'autres moyens à régler leurs différends. La société internationale présente des caractéristiques qui lui sont propres, notamment une hétérogénéité qui rend malaisé le recours au juge et, de ce point de vue, on pourrait soutenir que la Cour est assez bien adaptée au monde d'aujourd'hui.

Il est souhaitable cependant que la Cour puisse apporter une part plus effective au règlement des litiges et au développement du droit international. Mais cela n'est concevable que si l'on parvient à apprivoiser les Etats.

### 1 — RENFORCER LA CONFIANCE

A — *La confiance dans le droit international* dépend de facteurs qui concernent l'ensemble de la vie internationale sous ses divers aspects, politiques, économiques et culturels. Nous ne saurions aborder ici un tel problème.

1. Que tous les travaux, comme ceux de la Commission du Droit international

des Nations Unies ou comme ceux de l'Institut de Droit international qui tendent à codifier, à adapter le droit international et à lui apporter une certitude plus grande, concourent certainement à favoriser, dans l'avenir, le recours à la Cour internationale de Justice.

2. Quelles que soient les diversités de conceptions juridiques actuelles et la régionalisation que l'on a pu constater, la formation d'une culture juridique commune conserve des chances non négligeables tant du fait du fonctionnement des organisations internationales qui rassemblent des hommes de tous pays dans le même rituel que par le développement d'établissements de formation juridique internationale comme l'Académie de droit international de La Haye, le Centre Dag Hammarskjöld (réservé aux diplomates des jeunes nations) ou comme d'autres institutions du même esprit.

3. Enfin comme l'indiquait M<sup>me</sup> Paul Bastid à l'Institut de Droit international en 1957<sup>26</sup>, un recours plus fréquent à la juridiction est fonction de facteurs politiques mais aussi d'éléments psychologiques. « L'opinion, à cet égard, de ceux qui ont la responsabilité de la direction de la politique étrangère, ainsi que de ceux qui sont les conseils juridiques, dans ce domaine du gouvernement joue certainement un rôle appréciable. Mais dans les Etats qui ont une opinion publique éclairée et agissante, une information plus généralement répandue et suffisamment concrète sur l'arbitrage et la juridiction internationale permettrait peut-être au gouvernant de prendre le risque du procès sans redouter de façon excessive les réactions nationales si leur thèse juridique ne triomphe pas. »

Cette suggestion a été reprise par le vœu adopté par l'Institut de Droit international à sa session de Neuchâtel en 1959. Il tend à accroître la confiance en la Cour.

#### B — *La confiance dans la Cour*

a) L'Institut de Droit international dans ce vœu : « attire l'attention des institutions responsables de la formation juridique, des groupements professionnels des juristes et praticiens du droit, ainsi que de tous ceux qui assurent la publication des décisions judiciaires, sur la nécessité de renforcer la confiance des peuples et des gouvernements dans la justice internationale, en favorisant une reconnaissance plus étendue et plus approfondie du fonctionnement et des décisions de la Cour internationale de Justice et des autres instances judiciaires et arbitrales internationales ».

C'est dans le même esprit que la résolution adoptée par l'Institut à cette session de 1959 rappelle que le recours à la Cour doit être considéré comme une méthode normale de règlement de différends d'ordre juridique et qu'il

<sup>26</sup> Observations sur le rapport provisoire de W. Jenks, *A.I.D.I.* 1957; 47 (1), p. 227.

ne saurait en aucun cas être considéré comme un acte peu amical vis-à-vis de l'Etat défendeur.

Il y aurait intérêt à ce que de telles formules soient à nouveau soulignées.

b) Reste le problème de la composition de la Cour elle-même. Il a été examiné en 1954 par l'Institut à sa session d'Aix-en-Provence. Les solutions proposées seraient très opportunes mais pour l'heure elles se heurtent aux difficultés d'une révision formelle du statut.

1. Il est ainsi du nombre des juges dont la résolution préconisait qu'il n'excédât pas dix-huit. De toute façon l'Institut soulignait avec raison, qu'une augmentation du nombre des juges devait être évitée, dans la mesure du possible, sous peine de rendre plus difficiles les délibérations de la Cour.

Il ne semble pas que l'on puisse envisager dans un avenir prévisible d'apporter des modifications à la durée des fonctions des juges. La résolution d'Aix proposait de porter cette durée à 15 ans, (en supprimant la rééligibilité, avec une limite d'âge de 75 ans). Outre que cela nécessiterait une révision du statut, une telle réforme qui, certes, aurait pour effet d'accroître l'indépendance des juges, risquerait précisément, en rompant avec les traditions arbitrales, d'éloigner nombre d'Etats du prétoire de la Cour.

Il en est de même du juge *ad hoc* qui, pour aussi choquant qu'il puisse paraître, nous semble, pour l'heure actuelle, un moyen susceptible d'appivoiser les justiciables. En revanche on pourrait peut-être souhaiter entourer, comme l'a réclamé l'Institut en 1954, la nomination de ce juge de garanties supérieures, par exemple confier sa désignation au groupe national de la Cour permanente d'arbitrage relevant de l'Etat intéressé ou au groupe national désigné par le gouvernement conformément à l'art. 4, par. 2 du statut.

2. Certaines adaptations seraient possibles sans révision du statut.

C'est ainsi qu'en raison de son caractère non politique, l'élection des membres de la Cour qui porte sur des personnes et non sur des Etats, devrait être nettement séparée des élections relatives aux autres organes des Nations Unies (résolution de l'Institut à sa session de Sienna en 1952). De même lorsque plusieurs sièges sont à pourvoir, des scrutins successifs pour chacun d'eux paraissent mieux de nature à éviter des effets de surprise. Ce système n'est pas incompatible avec le statut actuel (résolution de l'Institut en 1954).

3. Certains auteurs ont préconisé, pour augmenter la confiance dans le juge, la création de juridictions régionales ou de juridictions spéciales pour trancher certaines catégories de litiges d'ordre technique, économique ou financier, la Cour pouvant servir de juridiction d'appel aux unes et aux autres<sup>27</sup>.

Comme Cours régionales plusieurs organisations non gouvernementales telles

<sup>27</sup> Commentaires de L. CAVARÉ sur le rapport de M. Jenks, *op. cit.*, p. 259.

que l'«American Bar Association» ou la «Conference on World Peace Through Law » en ont demandé l'établissement en Asie, au Moyen et au Proche Orient. La similitude des problèmes et des conceptions juridiques devrait favoriser le développement de ces juridictions. Il n'existe à l'heure présente qu'un projet de Cour arabe de justice adopté en 1954 par la Ligue Arabe, la Cour de Justice Centro-Américaine prévue par la Charte de San Salvador en 1962 (et qui ne semble pas encore installée), la Cour Arbitrale créée par la convention d'association conclue en 1963 entre la Communauté économique européenne et dix-huit Etats africains.

En revanche, lors de la création de l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.), le projet de l'institution d'une Cour a été écarté au profit de la Commission de médiation, conciliation et arbitrage qui n'a d'ailleurs pas tardé à entrer en fonction.

En fait il semble que l'établissement de juridictions régionales soit lui-même contrarié par la préférence des Etats pour des solutions diplomatiques ou plus propres de l'arbitrage. Tel est le cas non seulement dans les domaines politiques mais aussi dans les matières techniques où l'intervention de spécialistes semble devoir se substituer avantageusement à celle du juge.

4. On a également proposé de faire appel au statut de la Cour lui-même et d'user de la faculté qu'il prévoit aux articles 26 et suivants de créer des chambres spéciales dont on pourrait adapter le fonctionnement à certaines catégories d'affaires et pouvant siéger ailleurs qu'à La Haye.

On pouvait aussi tenter une régionalisation ou une spécialisation de fait sans avoir à recourir à la procédure de révision du statut. L. Cavaré, qui suggérerait cette solution fondée sur l'utilisation plus souple de la procédure sommaire, pensait qu'elle était de nature à rendre plus fréquent le recours à la Cour et à permettre de tourner certains de ses travers fonctionnels.

## 2 — AMENAGEMENTS FONCTIONNELS

Il semble que si les aménagements organiques, ci-dessus évoqués, étaient introduits, le fonctionnement de la Cour serait du même coup plus aisé; tout se tient dans ce domaine et un accord entre un grand nombre d'Etats sur les premiers entraînerait inévitablement un recours plus fréquent des Etats à la Cour.

Les rapports des organisations internationales et de la Cour pourraient, indirectement, en être facilités.

A — *Dans le contentieux interétatique*, il est invraisemblable que la situation subisse un changement important, sauf le jeu de forces engendrant une confiance nouvelle. Il ne peut donc être question que d'envisager des possibilités raisonnables.

a) La compétence obligatoire.

Comme l'écrit fortement W. Jenks : « Par juridiction obligatoire nous entendons une compétence pouvant être effectivement invoquée d'une façon unilatérale sans la coopération de la partie défenderesse pour la définition de la question faisant l'objet du litige, pour le règlement de la procédure ». A cet égard la disposition facultative conserve une importance réelle, comme d'ailleurs la clause compromissoire incluse dans les traités.

1. La disposition facultative doit demeurer un instrument effectif afin de permettre l'acceptation progressive de la compétence obligatoire de la Cour, au fur et à mesure que seront créées les conditions politiques et économiques favorisant un tel ralliement des Etats. Dans son rapport provisoire de 1957 à l'Institut, M. Jenks admettait qu'un appel en vue d'une ratification générale de la disposition, sans autre condition si ce n'est celle de la réciprocité et de l'exclusion des différends nés dans le passé, pour aussi souhaitable qu'il fût, avait peu de chance de recevoir une réponse satisfaisante<sup>28</sup>. Le propos du rapporteur était plutôt d'éviter une régression.

Le problème le plus irritant est bien celui des réserves. Il n'est pourtant pas certain que la Cour serait plus forte sans déclarations même assorties de réserves : telle est l'opinion d'un auteur aussi compétent qu'Edvard Hambro, un des meilleurs spécialistes de la Cour<sup>29</sup>. Si elles sont un mal, elles sont un mal nécessaire; sans elles les Etats ne consentiraient pas à s'engager. Il convient surtout de les discipliner. Un certain nombre de pratiques courantes, en particulier la réserve concernant les questions de compétence nationale telle qu'elle est définie par l'Etat qui la formule, celle consistant à accepter la Disposition sous réserve de résiliation par notification, semblent être incompatibles avec l'efficacité à attendre de la clause facultative de juridiction obligatoire.

Une résolution de l'Institut de Droit international adoptée lors de sa session de Neuchatel en 1959, a souligné qu'il importe que les engagements d'accepter la juridiction de la C.I.J. souscrits par les Etats aient un caractère effectif et ne soient pas illusoire.

Il convient donc, estime l'Institut, que les déclarations qui acceptent la juridiction obligatoire de la Cour, en vertu de l'art. 36, par. 2, soient faites en des termes précis qui respectent le droit de la Cour de juger de sa propre compétence et soient souscrites pour une période qui ne soit pas, en principe, inférieure à cinq années, avec possibilité de renouvellement tacite pour une même période, à moins qu'un préavis de dénonciation ne soit donné douze mois avant l'expiration de la période en cours. Sur proposition de M<sup>me</sup> P. Bastid, il a été décidé

<sup>28</sup> *A.I.D.I.*, 1957, 47 (I), p. 174.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 298.

d'attirer l'attention sur les effets et inconvénients pratiques de la situation actuelle et notamment, sur l'intérêt qu'ont les Etats qui les ont faites, de retirer les réserves de la compétence nationale telle qu'elle est définie par eux compte tenu des arrêts rendus et des opinions exprimées dans les affaires de certains *emprunts norvégiens* et de l'*Interhandel* et du risque auxquels ils s'exposent de voir d'autres Etats se prévaloir de ces réserves à leur égard.

2. Il serait également souhaitable de maintenir et de développer la pratique consistant à insérer dans les traités bi- et multilatéraux une clause obligatoire pour toutes les parties qui permette de saisir la Cour par voie de requête unilatérale. Les critiques dirigées contre l'insertion d'une telle clause semblent mal fondées; on ne peut objecter l'incertitude du droit puisqu'il s'agit d'un droit établi par la convention et que les Etats ont fait leur, en devenant parties à celle-ci.

Cette clause pourrait s'inspirer d'une clause modèle de compétence obligatoire de la Cour<sup>30</sup>.

On pourrait aussi modifier le règlement de la Cour organisant une procédure menée par un Etat contre les autres signataires d'une convention collective en vue d'obtenir une interprétation de la Convention obligatoire pour tous les Etats parties<sup>31</sup>.

On doit remarquer enfin qu'en ce qui concerne les traités collectifs, la situation serait améliorée si les organismes internationaux, sous les auspices desquels est conclue la majorité des conventions, adoptaient l'insertion d'une clause juridictionnelle.

La généralisation de telles pratiques pourrait aller de pair avec une extension de la compétence de la Cour.

b) Les extensions concevables de la compétence de la Cour ne semblent guère devoir être considérables, dans le cadre de l'actuel statut.

On sait que dans le domaine du droit pénal, le Congrès international de droit pénal avait, dès 1926, à Bruxelles, émis le vœu que la Cour permanente de Justice internationale se vît attribuer une compétence pénale. Le projet Pella, adopté en 1928 par l'Association internationale de droit pénal et repris en 1926, préconisait la création d'une chambre criminelle. Il semble que nombreux soient aujourd'hui les tenants de la constitution d'une juridiction spécifique<sup>32</sup>.

Cependant certaines propositions tendent à conférer à la Cour internationale de Justice, au moins à titre consultatif certaines compétences en matière pénale<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> L'Institut de droit international a adopté en 1956 une résolution sur l'élaboration d'une telle clause, *A.I.D.I.*, 1956, 46, pp. 360-362.

<sup>31</sup> Observations de M<sup>me</sup> BASTID au rapport provisoire de W. Jenks, *op. cit.*, p. 233.

<sup>32</sup> *A.I.D.I.*, 1952, 44 (I), pp. 361-456.

<sup>33</sup> Robert LEVY, « L'extradition des criminels contre l'humanité », *La Vie Judiciaire*, n° 947, 1964.

En tout état de cause l'individu demeure exclu du prétoire de la Cour; il ne semble pouvoir y transparaître qu'à la faveur d'une extension de la compétence de la Cour à l'égard des organisations internationales.

B — *Une plus large ouverture de la Cour aux organisations* demeure subordonnée à une révision du statut.

a) C'était bien à un élargissement de la disposition de l'article 34 que tendait la résolution d'Aix de l'Institut en 1954, préconisant « d'ouvrir l'accès de la Cour aux organisations internationales groupant des Etats qui, au moins en majorité, sont membres des Nations Unies ou Parties au statut de la Cour ». Cette solution entend maintenir celle-ci dans sa qualité d'organe judiciaire des Nations Unies.

Certains auteurs estiment qu'une révision de l'article 34 ne serait pas absolument indispensable et que l'on devrait pouvoir estimer que le mot Etat (« seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour ») signifie aujourd'hui, en raison de l'évolution de la société internationale, toute personne du droit des gens. Interprétation très aventureuse qui se heurte trop nettement à un texte clair et précis. Au demeurant les alinéas 2 et 3 du même article démontrent à l'évidence que le statut distingue avec soin les Etats et les organisations internationales. La majeure partie de la doctrine souhaite une révision du statut, tout en soulignant les difficultés (JENKS, *The Prospect of International Adjudication*).

En fait on use de subterfuges pour dépasser les limites étroites imposées par le statut aux organisations.

1. On peut stipuler dans une convention que dans l'hypothèse d'un différend sur l'application d'une convention concernant une organisation internationale, on aura recours à la procédure de l'avis consultatif, les parties s'engageant à l'avance à se conformer à cet avis. Cette manière de tourner l'interdiction faite aux organisations de plaider au contentieux devant la Cour a été prévue dans la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies notamment<sup>34</sup>.

2. Un autre procédé, utilisé dans l'affaire du *Sud-Ouest Africain*, consiste, dans un conflit entre une organisation et un Etat membre de lui substituer un ou plusieurs Etats de bonne volonté qui agiront au contentieux pour son profit. L'Organisation n'est pas officiellement partie à la procédure contentieuse. Cette pratique soulève de nombreux problèmes<sup>35</sup>, notamment celui de savoir si la décision de la Cour ne sera obligatoire que pour les Etats parties ou également pour l'Organisation.

<sup>34</sup> MAX SORENSEN, « The International Court of Justice », *International Organization*, vol. XIV, n° 2, Spring 1960, pp. 261-277.

<sup>35</sup> FAVOREUX, « L'affaire du Sud-Ouest Africain », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 304-357.

b) Le recours juridictionnel à instituer contre les décisions d'organes internationaux se conçoit dans une collectivité internationale comme les Communautés Européennes, dans lesquelles une suffisante intégration de l'ordre juridique communautaire permet tout à la fois de conférer des pouvoirs déterminateurs aux organes et de les soumettre à un contentieux de l'annulation. Au plan de l'ordre universel de la Cour internationale de Justice, il est singulièrement plus malaisé d'imaginer une telle voie de droit. En 1957, l'Institut de Droit international a étudié cette question sur le rapport du professeur Wengler. Celui-ci a montré qu'en l'état actuel des choses, ce contrôle n'est réalisable que par la voie de dispositions conventionnelles propres à chaque organisation. De fait, dans la réalité, on peut voir une organisation dotée de sa propre juridiction comme c'est le cas pour les Communautés et la Cour installée à Luxembourg.

L'Institut a souhaité que toute organisation appelée à prendre des décisions individuelles mettant en cause des droits ou des intérêts privés prévienne une procédure appropriée pour le règlement des différends qui pourraient naître à l'occasion de ces décisions et, dans cette hypothèse, il estimait souhaitable d'aménager des voies de recours à la Cour pour incompétence ou irrégularités graves des organes judiciaires ou arbitraux chargés du règlement de ces contestations.

Dans la pratique, c'est vers une solution de ce genre que l'on s'est orienté en utilisant la procédure de l'avis consultatif, avec l'engagement de s'y conformer, à propos des jugements du tribunal administratif de l'O.I.T. Le statut de cette juridiction dispose que si l'organe qualifié de l'organisation internationale intéressée conteste une décision de ce tribunal affirmant sa compétence ou estime qu'une de ses décisions est gravement viciée dans la procédure suivie, la validité de cette décision sera soumise à la Cour pour avis consultatif, lequel aura force obligatoire. Sur la demande de l'U.N.E.S.C.O., qui avait été condamnée devant le Tribunal au profit de certains de ses fonctionnaires, la Cour a rendu, on le sait, un avis en date du 23 octobre 1956.

Ce procédé ne saurait donner entière satisfaction : le recours n'est ouvert qu'à l'organisation internationale. Cependant l'U.N.E.S.C.O. a transmis à la Cour les observations écrites des fonctionnaires et pour établir l'égalité entre ces derniers et l'organisation, la Cour a supprimé la procédure orale, les particuliers ne pouvant plaider devant elle. La Cour a ainsi finalement tendu à établir un contentieux entre des particuliers et une organisation devant son propre prétoire.

En dépit des insuffisances de cette solution, elle manifeste un réel dynamisme de la C.I.J.

En conclusion, la Cour internationale de Justice ne doit à aucun égard être considérée comme un moyen toujours adéquat pour favoriser le règlement des différends. Elle s'insère, au sein de la société internationale globale, dans un ensemble de procédures très diverses et fort bien adaptées au monde d'aujourd'hui. Le recours au juge suppose une solidarité déjà fortement ressentie par les

plaideurs. Ce n'est pas de lui que peut dépendre la coexistence pacifique; les solutions négociées conservent leur irremplaçable valeur entre Etats encore trop éloignés les uns des autres par les idéologies ou par les intérêts. En revanche, entre ceux qui sont plus proches, comme à l'égard des organisations internationales dont l'objet est précisément de les rassembler plus étroitement, la Cour doit, à la faveur de certains aménagements, pouvoir assumer de plus grandes responsabilités.