

LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE DANS LE MONDE D'AUJOURD'HUI

par

Manfred LACHS

Président de la Cour internationale de Justice
Membre de l'Académie polonaise des Sciences

Madame, Mesdames et Messieurs,

Combien riche aura été la vie d'Henri Rolin ? A travers trois périodes de l'histoire, il a assisté à tant d'entrées en scène, et autant de départs; il a vécu deux grands conflits armés qui ont détruit bien des choses qui lui étaient chères. Pourtant, il n'a jamais été homme du passé, encore que c'eût été assez facile et compréhensible de sa part; il a toujours été un homme d'aujourd'hui et de demain, voire d'après-demain. Ses biographes pourront le classer sous bien des rubriques : penseur, homme politique, parlementaire, législateur, pédagogue, juge et avocat; il était une de ces rares personnalités qui pouvait mettre son orgueil à proclamer : *Nihil humanum me alienum puto*. Il a assisté à la naissance de la Société des Nations et, vingt-six ans plus tard, à celle de l'Organisation des Nations Unies. On a entendu sa voix dans les assemblées de l'une et de l'autre. Et toujours il a défendu le rôle du droit dans les relations entre Etats. Certains des instruments juridiques, décisions et traités importants sont son œuvre. Sans se laisser décourager par les échecs, il a servi les grandes causes auxquelles il croyait aux Nations Unies, à l'Europe et à son pays. Il les a défendues et a combattu pour elles par sa parole, par ses écrits et par son enseignement et, quand le besoin s'en faisait sentir, il a eu recours aux armes de la coopération internationale, du désarmement, de la justice et des droits de l'homme.

N.D.L.R. — Le texte ci-dessus que l'auteur a bien voulu nous confier pour publication est celui de la première conférence qu'il a prononcée le mercredi 29 janvier 1975 à la Faculté de droit de l'Université de Bruxelles et le jeudi 30 janvier à la Faculté de droit de la Katholieke Universiteit Leuven, inaugurant ainsi la chaire Henri Rolin.

Grand humaniste, sensible à la « condition humaine », le cœur et la raison le portaient à soutenir la cause des organisations internationales, en particulier des Nations Unies; il voyait là, comme il l'a dit en 1950 dans son cours de La Haye, « un problème essentiel et si angoissant avec lequel se trouvent confrontés les hommes d'Etat de cette deuxième après-guerre¹ ». Il a lutté pour le règlement pacifique des différends et ne l'a cédé à personne dans ses efforts pour renforcer la Cour internationale de Justice.

En tout cela, tout au long d'une vie vouée à ces nobles activités, il a eu l'appui constant et combien précieux, de sa compagne de toujours, M^{me} Henri Rolin, à qui je voudrais rendre ici hommage.

Et pourtant, quelque profonde qu'ait été sa vision, il était conscient des obstacles au progrès de la communauté internationale, dont il disait « il suppose de toute évidence non seulement une conscience vive et répandue de l'intérêt commun chez tous les peuples participants, mais encore la confiance de chaque peuple dans la compréhension et la loyauté des autres...² ». Et il savait bien aussi que les juristes n'ont qu'un rôle limité : « Les juristes ne sont pas les moteurs de l'histoire. Ils fournissent la formule des institutions et des procédures. Ces formules doivent être adaptées à la réalité politique et sociale du moment³. » Il reprenait à son compte ces paroles d'Emile Giraud, mais, contrairement à Giraud, il était resté optimiste. Ce qui était remarquable chez lui c'est que, professeur et pédagogue, il était en même temps un tribun, un grand avocat. Ceux qui l'ont entendu plaider devant bien des tribunaux, et en particulier devant la Cour internationale de Justice, n'ont pu qu'être frappés par ses dons d'orateur, de plaideur éloquent. « Du discours oral il ne reste rien lorsque la voix s'est tue » disait ce maître du barreau qu'était Maurice Garçon. Heureusement, les discours d'Henri Rolin, notamment ceux qu'il a prononcés devant la Cour internationale de Justice, restent à la disposition des juristes, jeunes et vieux, comme témoignage à garder précieusement et comme source d'inspiration. Il combinait l'art de Paul Boncour, qu'on a jadis comparé à Jaurès « pour sa fougue inventive de couleurs et de sons, pour la luxuriance de ses développements... pour l'intensité de sa vie oratoire, pour le nombre de ses périodes fluant souvent en pure harmonie » (Ernest Charles) mais il avait en plus cette éloquence spontanée qu'Eric Roques a attribuée à Aristide Briand « cette ironie courtoise, un peu hautaine, si riche qu'il la prodigue sans jamais lasser, au fil des plus graves discours ». Derrière ses paroles transparaisait aussi un esprit d'une grande précision, qui analysait, attaquait le problème sous tous ses angles; comme on l'a dit d'un autre grand orateur « il a fait de la parole le fleuret de la pensée ». Tel était Henri Rolin.

¹ R.C.A.D.I., 1950, vol. II, p. 462.

² R.C.A.D.I., 1950, vol. II, p. 467.

³ R.C.A. D.I., 1950, vol. II, p. 465.

Qu'il était triste, le 9 juillet 1969, à l'issue d'une des nombreuses affaires dans lesquelles il a plaidé devant la Cour internationale de Justice, quand, siégeant comme juge, je l'ai entendu conclure par les mots « Me voici arrivé au terme de ma plaidoirie et ceci marque sans doute, pour moi, le terme de mes interventions devant la Cour de La Haye » et, reprenant les paroles du conseil de la partie adverse, il ajoutait « qu'il ne pouvait imaginer un meilleur terme pour une vie consacrée au service du droit. Quant à moi, poursuivait-il, « je ne souhaiterais pas de meilleur éloge, si ce n'est pourtant que j'aimerais qu'on y ajoutât " et de la justice " ». Et qui, mieux que lui, ne le mériterait ?

Nous ressentons tous profondément sa disparition et je ne peux songer à une meilleure façon d'honorer sa mémoire que celle qu'ont choisie les amis d'Henri Rolin : garder vivants, en cette université, qui était si proche de son cœur, et dans d'autres de ce pays, les idées et les enseignements qui lui étaient si chers. N'est-ce pas là la façon la plus réelle de prolonger sa vie et son œuvre en dépit des lois cruelles de la biologie ? « L'oiseau de la sagesse prend son vol vers le soir », dit le philosophe. Grâce à ses amis sa sagesse à lui ne connaîtra point de soir, et c'est certainement ce qu'il eût souhaité lui-même.

Je suis profondément honoré par votre invitation à occuper en premier cette chaire. Ainsi que vous me l'avez écrit, mon cher Jean Salmon, j'éprouvais une profonde admiration pour Henri Rolin, et j'avais l'honneur de le compter parmi mes amis. Nous nous sommes connus il y a plus de trente ans et j'ai eu le privilège de siéger dans un tribunal arbitral, établi il y a vingt-six ans pour interpréter la Constitution de l'Unesco, et dont il était le président. Nous nous rencontrions souvent aux Nations Unies et à Bruxelles. Nous mettions en commun nos préoccupations à l'époque où l'horizon politique était couvert de nuages. Nous avons milité l'un et l'autre pour la paix, la sécurité européenne, le désarmement et le règlement pacifique des différends internationaux.

Il me paraît donc approprié que les premières conférences soient consacrées à ce dernier sujet, en particulier à la Cour internationale de Justice.

Mesdames et Messieurs,

En 1904, le grand juriste qu'était Louis Renault écrivait :

• Sans doute, depuis 35 ans, de très graves questions ont été réglées par arbitrage plus que dans la période précédente, mais ne se fait-on pas beaucoup d'illusion en pensant qu'à un moment donné une véritable cause de guerre pourra être écartée par une procédure judiciaire ? »

Aujourd'hui, près de trente ans après sa création, la Cour internationale de Justice a été saisie de vingt-huit affaires contentieuses et émis seize avis consultatifs, dont certains étaient d'une très vaste portée. Mais on serait peut-être fondé à dire qu'aucune de ces décisions n'était de nature à influencer, de manière vitale, la cause de la guerre et de la paix. Il reste que tout un domaine est ouvert au règlement judiciaire, en dehors de ces questions vitales : des problèmes de la vie quotidienne. Il est intéressant de noter que, depuis deux ou trois ans, les regards se sont tournés vers la Cour; son rôle et sa place sont discutés, et bien

des opinions contradictoires sont émises : pour certains, elle a trop de juges et trop peu d'affaires et son existence même est remise en question; d'autres réfléchissent au moyen de renforcer sa position. Dernièrement, la Cour a été critiquée autant pour ce qu'elle faisait que pour ce qu'elle ne faisait pas; on a évoqué les attitudes des Etats à son égard, celles des organisations internationales, ainsi que sa composition et sa procédure; tout le mécanisme de l'institution judiciaire internationale a fait l'objet d'évaluations critiques diverses de la part de scientifiques et de praticiens, de juristes et de profanes. Tout cela est révélateur. Je voudrais donc, avec votre permission, examiner la structure et l'institution telles quelles existent dans le monde d'aujourd'hui.

La Cour actuelle — dit-on — est bien moins employée que ne l'était sa devancière; les statistiques viennent, semble-t-il, confirmer ce fait. La Cour permanente de Justice internationale a été saisie de cinquante-six affaires et elle a rendu trente arrêts et vingt-sept avis consultatifs. La Cour actuelle est très en-deçà de ces chiffres. Mais cette arithmétique est-elle concluante? Les chiffres expriment-ils la tendance historique?

Pour peindre le tableau de la situation actuelle, il me semble que je dois planter le décor, décrire la scène, c'est-à-dire la situation historique du monde actuel, avant d'y faire évoluer les personnages. Ces derniers sont les Etats, les organisations internationales et la Cour elle-même. Bien sûr, ces analogies trop directement inspirées de l'art dramatique portent en elles-mêmes un danger : le théâtre ne reflète pas toujours la vie réelle. Il lui arrive bien plus souvent de transporter l'auditoire dans un univers de fiction et de fantaisie; il fuit la réalité. Pourtant, dans le monde d'aujourd'hui, les Etats, les organisations internationales et le juge se meuvent sur le terrain des faits, des faits impitoyables. Mais il en est de même pour certaines pièces de théâtre : celles qui sont enracinées dans le réel, et je ne pense pas seulement aux grands maîtres du passé — à un Shakespeare ou un Molière — mais aussi à des auteurs contemporains comme Dürrenmatt, Weiss, Osborne ou Peter Brook, dont certains sont plus brutaux et plus crus que la vie elle-même. Or quel est le décor qu'offre le monde d'aujourd'hui? On affirme, je l'ai déjà rappelé, qu'il s'agit d'un univers entièrement différent de celui d'hier, des années vingt ou trente. Il faut souligner ici qu'après les traités de paix qui ont mis fin à la première guerre mondiale, le règlement des problèmes issus du conflit était étroitement lié au maintien de la paix. Les problèmes dont je parle sont ceux qui avaient des répercussions internationales et découlaient de la guerre. Il n'est donc pas étonnant que, sur cinquante-six affaires qui ont été soumises à la Cour permanente de Justice internationale, environ trente concernaient directement ou indirectement l'application des traités de paix intéressant l'Europe et le Moyen-Orient.

Après 1945 la situation se présentait sous un jour entièrement différent. L'Organisation des Nations Unies et ses organes n'assumaient de responsabilités que pour l'avenir; tout l'héritage de la guerre était exclu de leur domaine et des organes spéciaux étaient créés pour résoudre les différends qui s'y ratta-

chaient. Il y eut par exemple les commissions de conciliation établies par les traités de paix de Paris, notamment le traité de paix avec l'Italie, qui ont eu à connaître de plusieurs centaines d'affaires; le traité de paix avec le Japon a donné lieu à quelque dix-sept différends; des tribunaux d'arbitrage spéciaux ont été chargés de s'occuper des dettes extérieures de l'Allemagne et des biens allemands; une commission et un tribunal se sont occupés des biens dans les relations entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne. Ainsi plusieurs organes étaient compétents pour connaître des séquelles de la guerre, de sorte que seuls des cas isolés s'y rapportant sont parvenus jusqu'à la Cour internationale de La Haye.

Mais permettez-moi un instant de laisser là les acteurs pour en revenir au décor. Le monde de 1945 était totalement différent du monde de 1919. Il s'y produisait de vastes changements révolutionnaires; des événements d'une portée capitale bouleversaient la carte du monde, les frontières à l'intérieur de chaque continent, la structure des sociétés, et l'on voyait apparaître de nouveaux Etats. On assistait à de grandes transformations économiques, politiques et scientifiques. Mais c'était aussi un univers de luttes et de conflits, de tensions, de vives confrontations dans les premières années qui suivirent la fin des hostilités. On se trouvait donc placé dans un cadre constamment fluctuant de relations instables, de méfiance, d'appréhensions et de fortes oppositions où le droit et les institutions juridiques n'avaient qu'un rôle limité et pouvaient difficilement jouir d'un grand prestige. Cela ne veut d'ailleurs pas dire que, dans un monde semblable, le droit n'ait pas ou n'ait guère de place. Nous pouvons laisser cette façon de voir les choses aux sceptiques et aux cyniques ! En fait, c'est le contraire qui est vrai : le droit international continue à faire partie intégrante des réalités mondiales. La seule question est de savoir jusqu'où son influence peut s'exercer sur les acteurs de la scène mondiale : les Etats, les organisations internationales et la Cour elle-même, et déterminer leurs actions.

Les Etats, quant à eux, lorsque l'atmosphère est à la tension, à la méfiance et à l'incertitude, ne se montrent pas disposés à laisser échapper à leur contrôle les conflits et les divergences qui les opposent à d'autres. Ils tiennent à avoir la haute main sur l'évolution de chaque différend jusqu'à son aboutissement et répugnent par conséquent à s'en remettre à autrui. Il est possible que certains n'aient pas voulu se présenter devant la Cour parce qu'ils savaient que le droit leur donnait tort. Tout en étant convaincus que c'était le droit qui avait tort⁴. D'autres ont fait valoir que le droit était inadéquat, incertain, qu'il comportait trop de lacunes; d'autres encore ne pouvaient croire que la Cour ne soit pas pas prévenue, étant donné sa composition. Si la Cour n'a joué aucun rôle dans les grands différends qui divisent le monde depuis quelque trente ans, c'est que, de toute évidence, il aurait fallu que les Etats renoncent à influencer sur l'issue d'un problème considéré comme principalement politique, où la plupart des

⁴ P. E. CORBET, *Law and Society in the Relations of States*, New York 1951, p. 78.

différends, même ceux où un élément juridique peut être important ou décisif, tendent à être politiquement orientés. Même si la Cour avait traité de l'aspect juridique du problème ou appliqué les méthodes d'interprétation juridique à un document à elle soumis, elle n'aurait pas résolu le litige parce qu'elle n'aurait pas apaisé la tension⁵. D'où cette question essentielle : si ces différends avaient été portés devant la Cour et si celle-ci avait été invitée à statuer, aurait-elle pu les résoudre ? C'est là, je le crois, que le peu de propension des Etats à se présenter devant la Cour trouve son explication. Pourtant, même à cette époque, la Cour a eu l'occasion de s'occuper d'affaires délicates. Prenez par exemple celle des *Pêcheries* entre la Norvège et le Royaume-Uni, celle du *Droit de passage* entre l'Inde et le Portugal et l'affaire du *Sud-Ouest africain* ou *Namibie*. Toutes avaient une forte tonalité politique.

Depuis quelques années, il semble que nous soyons entrés dans une phase nouvelle. Bien que nous n'ayons pas encore pleinement surmonté les difficultés du monde actuel et que diverses confrontations continuent à faire partie de la réalité politique, je crois que la Cour a davantage aujourd'hui la possibilité d'assumer un rôle majeur. Elle peut le faire de la manière classique, en résolvant les différends entre Etats, et les Etats peuvent continuer à s'adresser à elle pour qu'elle statue sur les problèmes qui les opposent. Même s'il arrive que dans une affaire la passion politique l'emporte, il n'est pas impossible à la Cour de trouver une solution. Je n'en veux pour preuve que l'une des affaires que j'ai déjà évoquées, celle des *Pêcheries* de 1951, où les deux Parties en présence se retranchaient sur leurs positions; le mot « hostilités » avait même été employé à une ou deux reprises. Pourtant le Royaume-Uni et la Norvège sont venus devant la Cour parce qu'il fallait bien sortir du lourd climat de controverse politique où ils étaient enfermés. Mais pour les Etats se trouvant dans des situations semblables, il existe d'autres possibilités de s'adresser à la Cour. Ces Etats peuvent avoir avantage à ne lui déférer qu'un élément de leur contentieux, concernant un domaine purement juridique et où il conviendrait que l'état du droit soit précisé. Une demande ainsi limitée réserve à la compétence des Etats intéressés le règlement du différend proprement dit et ces Etats n'ont plus lieu de craindre que la solution échappe totalement à leur emprise. La Cour ayant statué, ils sont libres de parvenir à leur propre décision, qui, en définitive, peut procéder non seulement de considérations juridiques mais de toute autre considération dont ils conviennent de tenir compte. C'est ainsi qu'il faut comprendre les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*⁶. En l'occurrence, la Cour avait été invitée à énoncer les principes et règles de droit international applicables à la délimitation entre les Parties de zones du plateau continental. Les trois Parties étaient convenues de délimiter le plateau continental de la mer du Nord entre elles en souscrivant un accord conforme à la décision que rendrait la Cour. Mais si les Parties s'en étaient tenues à la première

⁵ H. MORGENTHAU, *Politics Among Nations*, Chicago, 1948, p. 345.

⁶ C.I.J., *Recueil* 1969, pp. 6 et ss. et pp. 53-54.

question posée et avaient entièrement réservé la décision finale, la situation n'en eût pas été modifiée. Ce qui est arrivé en fait, et vous le savez aussi bien que moi, c'est que, en définissant dans ses grandes lignes le droit applicable et en invitant les Parties à rouvrir les négociations, l'arrêt a eu plus ou moins l'effet indiqué car, pour finir, les Parties elles-mêmes ont dû se mettre d'accord. A la vérité tout porte à croire que c'est là une procédure qui permettrait aux Etats d'obtenir de la Cour une déclaration sur un point de droit, de faire préciser le droit, ce qui devrait les inciter davantage à rechercher l'aide de la Cour. La décision ne réglerait pas finalement le litige, mais elle aiderait les négociations, les accélérerait, et faciliterait un accord sur le fond. Il existe bien des situations de ce genre, et nombre d'entre elles se prêteraient à une solution si l'impulsion voulue était donnée dans le bon sens.

Il existe d'autres situations encore, qui ne se distinguent pas tellement de celles dont la Cour a eu à connaître dans le passé. Il arrive que les gouvernements soient pris au piège d'une attitude ou d'une ligne de conduite dont ils ne peuvent se dépêtrer et qui les empêche de reculer sans s'avouer par là même vaincus. Le simple fait de soumettre la question à la Cour peut faciliter la reprise de négociations. Il existe des centaines d'affaires peu importantes et qui ne sont pas au premier plan de l'actualité internationale qui, si elles étaient soumises à la Cour, permettraient d'apaiser de petites irritations dans les relations entre Etats et donc de faciliter une coopération future, voire de contribuer à préciser et développer le droit. C'est dans ce secteur que les Etats peuvent se sentir encouragés à faire preuve de plus de hardiesse quand il s'agit de soumettre certains problèmes à la Cour.

Voilà pour l'acteur principal, l'Etat⁷. Mais un autre acteur occupe la scène qui nous intéresse : l'organisation internationale, facteur important dans les relations internationales contemporaines. L'organisation est présente sur la scène où se meuvent les autres acteurs — les Etats — mais constitue, en quelque sorte, leur *alter ego* collectif. Plusieurs organes des Nations Unies et treize organisations internationales sont habilités à demander à la Cour des avis consultatifs. A l'ordre du jour de leurs sessions annuelles sont inscrites des douzaines de questions qui présentent des aspects juridiques à élucider. Pourtant, depuis près de trente ans qu'elle existe, la Cour n'a rendu qu'un nombre très limité d'avis. Si les requêtes n'ont pas été plus nombreuses, c'est sans doute pour les raisons mêmes qui ont inhibé les Etats quand il s'agissait d'agir au contentieux devant la Cour. Néanmoins, la procédure consultative comporte bien des avantages et n'a pas certaines implications inhérentes au contentieux. Les avis ne sont pas obligatoires. Il n'est pas sans intérêt de souligner aussi que, quand surgissent de très sérieuses complications internationales, des situations lourdes de dangers immédiats, en soumettant un point juridique à la Cour on ne facilite pas seulement la solution finale du problème mais, à court terme, on

⁷ Cf. ma conférence, *Problems of the World Court*, University of New York, Center for International Studies, 1970, Policy Papers, vol. 3, n° 4.

redresse la situation en la dépassionnant, en ménageant un délai de réflexion, si nécessaire pour certains des sujets à présent débattus par divers organes internationaux ou lors de négociations. Etant donné la nature même de l'avis, il est plus facile aux représentants d'Etats au sein d'organisations internationales de consentir à une requête pour avis consultatif qu'à deux ou plusieurs Etats de s'entendre pour saisir directement la Cour d'un différend au contentieux.

Aussi rares qu'aient été ces requêtes, il faut noter qu'au long de ces années difficiles, et bien qu'elle n'ait pas été au centre même des activités des organisations internationales, la Cour a pu apporter une contribution appréciable à l'évolution du droit international. Plus de vingt-cinq années se sont écoulées depuis son avis consultatif concernant la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*. On ne saurait attacher trop d'importance à cette décision, qui a entamé dans le *corpus juris gentium* un nouveau chapitre intitulé « Organisations internationales » et a ouvert toute une évolution en ce qui concerne les relations entre Etats et organisations internationales et entre les organisations elles-mêmes. Cet avis a représenté une étape marquante du développement du droit international bien que, comme on l'a souligné à l'époque, il n'ait « sans doute rien signifié de particulier pour l'homme de la rue ». Un autre avis consultatif, rendu cette fois à la demande du Conseil de sécurité, dans l'affaire de la *Namibie*, a sans aucun doute beaucoup contribué à préciser le droit applicable, mais, en dehors de ses effets juridiques, il a eu des résultats pratiques et politiques, aussi limités soient-ils. Et il me paraît que la Cour peut tirer quelque fierté du fait qu'il y a quelques semaines à peine, le Conseil de sécurité, se prononçant pour la première fois à l'unanimité, ait pris une décision consacrant cet avis consultatif. Je suis sûr que dans ce domaine on pourrait et devrait faire appel beaucoup plus souvent à la Cour. Jusqu'ici, l'Assemblée générale n'a présenté que treize demandes, le Conseil de sécurité une, l'Unesco une et l'O.M.C.I. une. Trois demandes qui avaient été proposées ont été rejetées et quatre autres propositions débattues. J'estime donc que l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations devraient être encouragées à consulter plus souvent la Cour.

J'en viens maintenant au troisième acteur : la Cour elle-même. Que peut-elle faire pour sortir de ce qu'un auteur appelait récemment sa « splendide oisiveté » ? Dans le passé, des critiques sérieuses ont été adressées à la Cour; on a dit que sa procédure était trop complexe et trop lourde, qu'elle prenait trop de temps et coûtait trop cher. Certes les parties ne sont pas encouragées à saisir la Cour quand on calcule que la durée moyenne d'une affaire contentieuse est de cinq cent cinquante jours. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les parties aux différends sont des Etats souverains et que la Cour a toujours hésité à se montrer trop rigoureuse dans la fixation des délais. De plus, les retards sont dus le plus souvent aux demandes de prorogation des parties elles-mêmes. La Cour a peut-être fait preuve d'une prudence excessive en la matière. Je tiens à bien préciser ma pensée : il est possible que certains délais n'aient pas

été justifiés; on peut et on doit les éviter à l'avenir. C'est d'autant plus important que si l'on songe aux cas où, en dernière analyse, une forte proportion des moyens invoqués par les parties apparaissent comme sans pertinence ou d'un intérêt assez lointain pour la décision de la Cour.

Bien que chaque affaire doive être considérée en elle-même, les rouages judiciaires devraient généralement tourner beaucoup plus vite qu'ils ne le font. On peut, bien sûr, imaginer de grandes améliorations dans ce domaine comme dans d'autres, qui résulteraient par exemple d'amendements au Statut de la Cour, mais je ne m'aventurerai pas sur ce terrain délicat, vu la procédure compliquée que de tels remaniements supposent. Cela nous ramènerait d'ailleurs aux autres acteurs, les Etats agissant par l'intermédiaire des Nations Unies, à qui la décision incomberait. Je m'en tiendrai donc à la Cour elle-même. Elle s'est penchée sur la question et, consciente à la fois des nécessités et des critiques portées contre elle, elle a introduit certains changements dans son règlement, qu'elle élabore elle-même. Elle s'est efforcée d'accélérer et de simplifier la procédure pour l'alléger et la rendre moins coûteuse. Par exemple, elle a limité en principe les écritures des parties à un seul échange et, là encore, je tiens à rendre hommage à Henri Rolin qui, consulté à ce sujet ainsi que d'autres personnalités, a exprimé un avis que la Cour a fait sien. Quant aux délais, il est arrivé trop souvent qu'ils aient été sollicités parce que, dans certaines situations, ces délais étaient nécessaires pour pouvoir parvenir à une transaction hors du prétoire. Cela ne devrait d'ailleurs pas créer de difficulté car, ce qui intéresse principalement la Cour, c'est que les différends soient résolus, que ce soit par elle ou en dehors d'elle. Le nouveau règlement dispose que les délais « doivent être aussi brefs que la nature de l'affaire le permet », de sorte qu'aucun retard excessif ne devrait se produire; il prévoit que la Cour contrôlera de plus près le déroulement de la procédure orale; pour éviter que celle-ci ne fasse que répéter la procédure écrite il envisage l'exclusion éventuelle de certains points qui ne sont pas essentiels pour la délibération de la Cour, laquelle peut indiquer ceux « qui ont été suffisamment discutés ».

Pour ce qui est du coût de la procédure, qui peut être un fardeau pour les Etats les plus petits et les plus pauvres, il convient de souligner — ce que l'on oublie souvent — que l'instance elle-même n'entraîne aucun frais, la Cour étant là de toute façon, que des affaires soient inscrites à son rôle ou non. Toutefois, pour limiter les autres dépenses encourues et établir ainsi un équilibre entre les parties, la Cour peut désormais limiter, le cas échéant, « le nombre des conseils et avocats qui prennent la parole devant elle ». Outre d'autres innovations techniques, la Cour a également prévu une procédure spécialement accélérée en matière consultative, si la « demande appelle une réponse urgente » ou si la Cour elle-même estime qu'« une prompt réponse serait désirable ».

La Cour a en outre imaginé trois moyens particuliers de faciliter ses délibérations. Elle a mis en relief la faculté de faire appel, en matière consultative,

à des assesseurs qui peuvent la conseiller sur des points précis concernant l'activité des organisations internationales. Elle a adopté des règles spéciales au sujet des exceptions préliminaires, domaine dans lequel la Cour prêtait particulièrement le flanc à la critique en raison des délais qu'il lui fallait pour statuer. Ainsi, les deux aspects de la procédure sont précisés grâce à des directives plus claires.

Pour finir, il existe de nouvelles dispositions concernant les chambres, qui sont prévues par le Statut de la Cour, mais ont été très rarement utilisées.

Il est hors de doute qu'il existe de nombreuses affaires qui, par leur importance mineure ou les particularités qu'elles présentent, n'exigent pas d'être examinées par la Cour siégeant en plénière. Il paraît essentiel de donner effet à ce qui a été jusqu'ici lettre morte. Comme vous le savez, il existe trois types de chambres : la chambre de procédure sommaire, les chambres qui s'occupent de catégories spéciales de différends et les chambres spécialement constituées pour une affaire.

La chambre de procédure sommaire ne présente aucun problème particulier. Mais le second type de chambre qui existait sous le régime de la Cour permanente de Justice internationale, pour connaître par exemple d'affaires de travail et d'affaires concernant le transit et les communications, datait d'une époque où l'on estimait que ces problèmes méritaient une attention particulière. La pratique n'a pas confirmé cette attente et en fait, aujourd'hui, ces questions sont traitées ailleurs. Les dispositions de l'ancien Statut de 1922 ont été reprises dans le Statut de 1945 et le Règlement de 1946 s'en inspirait.

Bien entendu, les catégories de chambres indiquées ne sont pas exclusives et il demeure donc possible d'en créer d'autres. Personnellement, je croirais volontiers qu'il serait grand temps d'instituer une chambre pour la protection de l'environnement, composée de juges ayant des connaissances et une expérience spéciales dans ce domaine, qui pourrait connaître rapidement et avec compétence de cas de dommages causés par la pollution, ainsi que d'autres problèmes nés du besoin toujours plus grand de protéger le milieu ambiant et l'espèce humaine contre les conséquences nuisibles de la technologie moderne.

Une autre chambre à laquelle je songe pourrait s'occuper des questions relatives au droit de la mer : là encore des spécialistes seraient rassemblés en une chambre permanente.

Reste le troisième type de chambre : la chambre *ad hoc*, qui mérite peut-être une attention toute particulière. Depuis la refonte du Règlement, une telle chambre peut être créée à la demande des parties pour connaître d'une affaire déterminée et procéder à la manière d'un tribunal arbitral. En prévoyant que les parties seraient consultées au sujet de la composition de la chambre, ce qui peut ne pas consister simplement à déterminer le nombre des juges, la Cour a ouvert aux parties la possibilité d'influer sur le choix des membres qui y siègeront. Ici, comme ailleurs, la Cour s'est efforcée d'adapter l'appareil de la justice aux nouvelles exigences de notre époque, à la rendre plus attrayante pour les Etats

en incorporant à la Cour, comme faisant partie d'elle-même, un tribunal arbitral avec tous les avantages que cela peut comporter.

De nos jours, l'arbitrage est une institution très coûteuse et c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles on en fait si peu usage; par conséquent, fournir au sein de la Cour un instrument de cette nature qui n'impose aux parties aucune charge financière spéciale constitue selon moi une initiative importante. La Cour élargit potentiellement sa sphère d'activité pour englober un domaine peu exploité jusqu'ici et auquel l'institution judiciaire est peut-être moins bien adaptée. Il est clair que sur quinze juges les Etats pourraient facilement en trouver trois ou cinq qui siègent comme membres du tribunal arbitral. Ainsi les fonctions de bon nombre des tribunaux arbitraux *ad hoc* qui ont été créés au cours des trente dernières années pourraient être confiées désormais à la Cour.

J'en ai ainsi terminé avec les efforts faits par la Cour pour moderniser ses méthodes. Je n'y insisterai pas davantage et je me propose d'aborder maintenant des problèmes plus généraux.

La Cour a peut-être vécu dans un isolement tout particulier. Même si l'on est justifié à dire que le détachement de la Cour est la meilleure garantie de son indépendance, le détachement est une chose, l'isolement en est une autre, comme le montre l'évolution qu'ont subie les tribunaux internes. Il a fallu des siècles aux tribunaux nationaux pour écarter le rideau de mystère qui les masquait au grand public. Vu la nouveauté relative de l'institution judiciaire internationale il s'impose plus encore, dans le domaine international, non seulement que justice soit faite, mais aussi que cela se voie. Il faut également que la Cour et les juges aient une existence perceptible.

Ce qui, au cours des temps, a pu prendre un caractère assez mythique pour le profane doit commencer à fonctionner sous le regard de tous. Ce ne sont pas seulement les juristes qui doivent prêter plus d'attention à l'existence de la Cour : il s'agit en fait d'éduquer et d'éclairer le grand public. S'il est vrai que la Cour peut accroître son utilité par ses propres initiatives, en marchant avec son temps, en restant au contact des réalités actuelles et en songeant à l'avenir, sa seule action ne suffit pas. C'est en effet un objectif qui ne peut être atteint que par l'effort concerté de tous les intéressés : les Etats, les organisations internationales et la Cour elle-même. Il y a vingt-sept ans, l'Assemblée générale des Nations Unies a lancé un appel aux Etats et aux organisations internationales, et spécialement aux organes des Nations Unies, pour qu'ils utilisent davantage les services de la Cour. Le 31 octobre 1974, à l'issue de débats qui se sont déroulés pendant quatre sessions de l'Assemblée générale, celle-ci a appelé de nouveau l'attention des Etats et des organisations internationales sur l'existence de la Cour et a recommandé qu'on y fasse davantage appel; trois mois plus tôt, le Secrétaire général avait plaidé dans le même sens. Ces nouveaux rappels viennent en temps opportun. Dans ce domaine les juristes, qu'ils soient actifs, jeunes ou vieux, ont tous un rôle à jouer. Il serait erroné de voir dans la

Cour un mythe dépassé ou dans sa procédure un rite vide de sens, jouant dans le monde moderne le rôle qui était dévolu à l'oracle de Delphes dans l'ancien.

L'institution judiciaire internationale est encore en cours de développement. La route parcourue est déjà longue : lord McNair nous a rappelé qu'en 1887, sir Henry Mayne, qui occupait alors la chaire Whewell de droit international à Cambridge, ne citait dans son enseignement que trois décisions judiciaires de caractère international; aujourd'hui, un cours de droit international énumère des centaines d'affaires tranchées par des tribunaux internationaux. Néanmoins, la différence reste toujours très grande entre les tribunaux de l'ordre interne et les tribunaux internationaux. Je dirai seulement que, sur le plan des relations sociales les hommes et les femmes n'ont affaire aux tribunaux que quand le train-train de leur vie quotidienne est bouleversé par une crise, et leur drame personnel, aux yeux des spectateurs, peut avoir l'air aussi bien d'une tragédie que d'une farce. Sur le plan international, on ne peut pas dire encore que les tribunaux fonctionnent au niveau de la réalité quotidienne; de nombreux obstacles continuent de s'y opposer. On ne s'adresse à la Cour internationale qu'épisodiquement. Bien qu'elle ait rarement à se mêler des grands problèmes des relations internationales, la Cour a eu à connaître des différends qui peuvent être considérés comme assez importants sur le plan des normes juridiques et des droits et obligations des Etats. C'est donc presque un axiome de dire que pour franchir le seuil du palais de la Paix le différend doit être assez grave, mais, quand il l'est vraiment, on doute assez souvent qu'il faille le soumettre à des juristes. Pourtant, aucune considération pratique ou théorique n'empêche de soumettre des affaires de faible envergure à la Cour. Celle-ci peut tout aussi bien statuer sur un problème mineur que dans une affaire importante.

Pourquoi, par conséquent, les Etats ne lui soumettraient-ils pas certains au moins des centaines de litiges qui surgissent dans leurs relations quotidiennes ? Pourquoi ne pas faire appel à elle pour des problèmes mineurs de commerce, de finance, de coopération dans le domaine scientifique ou technique, ou encore de transport ?

L'innovation qui me tient à cœur et qui, à mon avis, contribuerait plus que toute autre à améliorer la crédibilité de la Cour internationale de Justice, serait de la faire entrer au maximum dans les mœurs internationales. Il faudrait pour cela un flux constant de petites affaires, de celles dont, traditionnellement, on ne recommande jamais de saisir la Cour parce qu'elles seraient indignes de franchir les portes augustes du palais de la Paix. Il n'est pas vraiment nécessaire que les procès se déroulent en grande pompe et aient un caractère exceptionnel et, à supposer que seuls les grands débats méritent d'être soumis à la Cour plénière, pourquoi les chambres ne seraient-elles pas appelées à juger les petits différends ? Il n'est pas indispensable que les instances donnent lieu à des milliers de pages écrites, à des semaines de plaidoiries et à un arrêt appelé à faire jurisprudence; du moins il n'est écrit nulle part qu'il doive en être ainsi. Les petits différends

pourraient venir devant la Cour devant les chambres. Ce qu'il faudrait selon moi c'est que la Cour prenne l'habitude de ce qu'on appelle des affaires de routine, au point même d'en être submergée et de devoir les inscrire sur une liste d'attente.

La Cour a fait ce qui, d'après moi, était attendu d'elle étant donné les nombreuses critiques et les commentaires formulés au sujet de son fonctionnement et de sa procédure. A présent, par un juste retour des choses, elle peut et doit influencer les deux protagonistes principalement intéressés : les Etats et les Organisations internationales. La Cour s'est adaptée jusqu'à un certain point aux exigences de l'époque et elle peut et doit donc s'occuper désormais de toutes sortes d'affaires. Elle a montré que les portes du palais de la Paix sont grandes ouvertes et qu'elle peut trouver sa place dans le contexte des relations internationales.

Bien entendu, la principale difficulté que rencontre la Cour aujourd'hui est que nombre de ces différends sont considérés par les Etats comme portant sur des questions à tel point essentielles et vitales qu'elles ne sauraient être soumises à une décision impartiale. Mais bien souvent ces différends considérés comme vitaux ressemblent aux châteaux de sable enfantins; l'on peut espérer que les Etats se rendront compte que leur intérêt est de soumettre des affaires à la Cour et de frayer ainsi la voie à un système de réciprocité, si indispensable dans les relations internationales d'aujourd'hui.

Il reste bien entendu beaucoup à faire avant que nous puissions dire que la Cour est pleinement acceptée pour ce qu'elle est et devrait être, le for habituel pour le règlement des différends internationaux, la gardienne des intérêts de tous les Etats, grands et petits, qui, contribuerait de façon décisive à l'intégration bénéfique du droit à la vie quotidienne des nations. Bien entendu la Cour ne saurait satisfaire tout le monde à la fois, c'est d'ailleurs le sort commun de tous les tribunaux, mais par l'*aggiornamento* que nous avons essayé de réaliser ces dernières années elle devrait inspirer une plus grande confiance, et les Etats et Organisations internationales devraient être portés davantage à solliciter son avis.

Je ne crois pas que nous devrions nous laisser décourager par le petit nombre des affaires soumises à la Cour, dont la simple existence est un facteur positif. Ouvertes, les archives diplomatiques de bien des ministères révéleraient le nombre des différends qui ont pu être résolus du simple fait que l'une des parties suggérerait d'en saisir la Cour. Il a suffi parfois que les Etats aient conscience de l'obligation où ils étaient de comparaître devant la Cour pour qu'un différend prenne fin ou même pour qu'il soit prévenu. De plus, bien des litiges ont été soumis à la Cour qui ne se sont pas terminés par une décision de la Cour, mais simplement parce que des mesures prises à titre préliminaire avaient permis de les résoudre. Ainsi, la Cour opère à trois niveaux différents et son action présente plusieurs dimensions. Elle agit par sa simple existence, par ses initiatives

et par celles des Etats et des organisations internationales. A coup sûr il est indispensable que ces facteurs deviennent plus nettement visibles et que, dans leur propre intérêt bien compris, les Etats s'adressent à l'institution judiciaire et facilitent ainsi la solution des problèmes auxquels ils se trouvent mêlés.

Entre tous les instruments qui aident le monde contemporain à apaiser les différends, la Cour n'en est qu'un parmi d'autres, mais assurément le dernier et le plus raffiné, puisqu'il repose en quelque sorte sur la décision d'un tiers. Mais, ici comme ailleurs, la solution d'un différend doit être à la mesure de celui-ci, la méthode à appliquer doit être adaptée aux exigences du cas d'espèce et les diverses méthodes possibles — négociation, conciliation, médiation, arbitrage et règlement judiciaire — sont toutes des outils au service de la paix. Si l'on peut dire que la justice internationale n'a pas contribué directement à la paix ni au règlement pacifique des problèmes essentiels auxquels se heurte le monde actuel, du fait de sa simple existence et de sa valeur éducative, et dans la mesure où elle contribue à propager une psychologie d'acceptation du droit, elle apporte une contribution très importante à la primauté du droit au service de la paix.