

OPINION DISSIDENTE DE M. KREĆA

[Traduction]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
I. LA COMPOSITION DE LA COUR EN L'ESPÈCE	1-4
II. LE PROBLÈME HUMANITAIRE EN L'ESPÈCE	5-7
III. LES QUESTIONS DE COMPÉTENCE	8-14
Compétence de la Cour <i>ratione personae</i>	8-10
Compétence de la Cour <i>ratione materiae</i>	11-13
Compétence de la Cour <i>ratione temporis</i>	14
IV. UN CHEF SUPPLÉMENTAIRE DE COMPÉTENCE	15-17
V. AUTRES QUESTIONS PERTINENTES	18-21

I. LA COMPOSITION DE LA COUR EN L'ESPÈCE

1. Compte tenu de la différence de principe entre la magistrature internationale et le système judiciaire interne de chaque Etat, l'institution du juge *ad hoc* a fondamentalement un double rôle :

«*a*) rétablir l'égalité quand la Cour comprend d'ores et déjà sur le siège un juge ayant la nationalité de l'une des parties; et *b*) créer une égalité symbolique entre deux Etats en litige quand aucun membre de la Cour n'a la nationalité de l'une des parties» (S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1996*, vol. III, p. 1124-1125).

En l'espèce, on peut se demander si l'institution du juge *ad hoc* a bien exercé l'une quelconque de ces deux fonctions élémentaires.

Il est possible de distinguer deux éléments.

Le premier est lié à ce rétablissement de l'égalité entre les parties en ce qui concerne les relations entre le demandeur et les Etats défendeurs qui ont un juge national sur le siège. *In concreto*, il faut s'intéresser à cet égard à la position particulière des Etats défendeurs. Ces derniers, en effet, comparaissent à un double titre :

primo, ils comparaissent individuellement puisque chacun d'eux est en litige avec la République fédérale de Yougoslavie;

secundo, ce sont en même temps des Etats membres de l'OTAN dans le cadre institutionnel de laquelle ils ont engagé une attaque armée contre la République fédérale de Yougoslavie. Dans ce cadre de l'OTAN, les Etats défendeurs agissent *in corpore*, en tant que parties intégrantes d'une organisation constituant un tout. L'ensemble, le *corpus*, des volontés des Etats membres de l'OTAN, quand il s'agit de mener des opérations militaires, constitue une volonté collective qui est officiellement celle de l'OTAN.

2. On peut se demander par ailleurs si les Etats défendeurs peuvent être considérés comme faisant cause commune.

Dans l'ordonnance rendue le 20 juillet 1931 dans l'affaire du *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*, la Cour permanente de Justice internationale a énoncé le principe suivant :

«tous les gouvernements qui, devant la Cour, arrivent à la même conclusion, doivent être considérés comme faisant cause commune aux fins de la présente procédure» (*C.P.J.I. série A/B n° 41*, p. 89).

Dans sa pratique, la Cour a quasiment toujours établi qu'il y avait «cause commune» en se fondant sur un critère formel, celui de la «même conclusion» à laquelle aboutissent les parties comparissant devant elle.

En l'espèce, il est indubitable que la formulation d'une conclusion identique est le critère pertinent permettant d'établir que les Etats défendeurs font «cause commune». Il était en quelque sorte inévitable de formuler la même conclusion en l'espèce puisque la République fédérale de Yougoslavie a présenté une requête identique à l'encontre de dix Etats membres de l'OTAN et l'on en a eu la preuve officielle à l'issue de la procédure qui s'est déroulée devant la Cour les 10, 11 et 12 mai 1999, les Etats défendeurs aboutissant tous à une conclusion identique reposant sur une argumentation pratiquement identique dont les seules variations concernent la forme et le mode de présentation.

D'où la conclusion inévitable à mon sens que les Etats défendeurs font tous *in concreto* cause commune.

3. Quelles incidences faut-il en tirer pour la composition de la Cour en l'espèce? L'article 31, paragraphe 2, du Statut, dispose: «Si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une des parties, toute autre partie peut désigner une personne de son choix pour siéger en qualité de juge.»

Le Statut, donc, définit ainsi le droit de «toute autre partie», c'est-à-dire une partie autre que celle qui compte un juge de sa nationalité sur le siège, et il parle de cette autre partie au singulier. Mais il serait erroné d'en déduire que «toute autre partie» que celle qui compte un juge de sa nationalité sur le siège ne peut pas, dans certains cas, désigner plusieurs juges *ad hoc*. Retenir cette interprétation serait manifestement contraire à la *ratio legis* de l'institution du juge *ad hoc*, lequel en l'espèce a pour objet «de rétablir l'égalité quand la Cour comprend d'ores et déjà sur le siège un juge ayant la nationalité de l'une des parties» (S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1996*, vol. III, p. 1124-1125). L'usage du singulier à l'article 31, paragraphe 2, du Statut, quand il est question de l'institution du juge *ad hoc*, permet donc simplement d'individualiser ce droit général, intrinsèque, au rétablissement de l'égalité entre les parties en litige en ce qui concerne la composition de la Cour, quand l'une des parties compte un juge de sa nationalité sur le siège tandis que l'autre n'en a pas. *Concrètement, appliqué à la présente instance, ce principe signifie implicitement que le demandeur a le droit de désigner autant de juges ad hoc qu'il le faut pour rétablir l'égalité entre le demandeur et les Etats défendeurs qui comptent un juge de leur nationalité sur le siège et qui font cause commune. Concrètement, ce droit fondamental au rétablissement de l'égalité dans la composition de la Cour, qui répond à la règle fondamentale de l'égalité des parties, signifie que la République fédérale de Yougoslavie doit avoir le droit de désigner cinq juges ad hoc, puisque, sur les dix Etats défendeurs, il y en a cinq (les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas) qui comptent un juge national sur le siège.*

S'agissant de ce rétablissement de l'égalité entre la partie autorisée à désigner un juge *ad hoc* de son choix, d'une part, et, de l'autre, les parties qui comptent un juge national sur le siège, le fait est que la République fédérale de Yougoslavie, comme on peut le constater dans l'ordonnance, n'a soulevé aucune objection au cas de figure qui se présentait et qui était

que cinq Etats défendeurs, pas moins, comptaient un juge de leur nationalité sur le siège. Mais il n'est certainement pas possible de considérer que ce cas de figure ôte toute pertinence à la question, même si la République fédérale de Yougoslavie a tacitement admis une telle dérogation flagrante à la lettre et à l'esprit de l'article 31, paragraphe 2, du Statut.

La Cour a, quant à elle, l'obligation de prendre en considération, ès qualité, cette question qui est à ce point cruciale, qui découle directement de l'égalité des parties et, à l'inverse, qui risque en outre de porter directement et sensiblement atteinte à l'égalité des parties. La Cour est le gardien de la légalité pour les parties, et, à cette fin, seule est valable la *presumptio juris et de jure* — il faut savoir le droit (*jura novit curia*). Comme l'ont dit trois membres de la Cour, MM. Bedjaoui, Guillaume et Ranjeva, dans la déclaration commune qu'ils ont faite dans l'affaire *Lockerbie*: «il appartient à la Cour et non aux parties de prendre la décision requise» (*Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, C.I.J. Recueil 1998, p. 36, par. 11).

A contrario, la Cour risquerait, alors que la question relève véritablement de sa raison d'être, de se cantonner dans l'attitude de l'observateur passif, qui se contente de prendre connaissance des thèses des parties, puis se prononce.

4. Le second élément à étudier est celui du rétablissement de l'égalité dans les relations entre le demandeur et les Etats défendeurs qui ne comptent pas de juge national sur le siège.

Les Etats défendeurs ne comptant pas de juge national sur le siège ont, suivant la procédure habituelle, désigné un juge *ad hoc* de leur choix (Belgique, Canada, Espagne et Italie). Seul le Portugal n'a pas désigné de juge *ad hoc*. Le demandeur a successivement soulevé des objections à la désignation de ces juges *ad hoc* des Etats demandeurs en invoquant le paragraphe 5 de l'article 31 du Statut de la Cour. Chaque fois, la Cour a répondu par la formule habituelle: «La Cour, ... est parvenue à la conclusion que la désignation d'un juge *ad hoc* par [le défendeur] se justifiait dans la présente phase de l'affaire».

Certes, la formule est laconique, trop peu détaillée pour permettre d'analyser le raisonnement juridique suivi par la Cour. Le seul élément qui se prête à une interprétation téléologique est le membre de phrase servant à qualifier la désignation d'un juge *ad hoc*, laquelle serait «justifi[ée] dans la présente phase de l'affaire». *A contrario*, il est donc possible que cette désignation de juges *ad hoc* ne soit «pas justifiée» dans certaines autres phases de l'affaire. Cette qualification peut s'interpréter comme une réserve, de la part de la Cour, quant à la désignation de juges *ad hoc* par les Etats défendeurs, réserve qui s'expliquerait par l'impossibilité où se trouverait la Cour de voir, avant qu'elles définissent leur position, quel est l'intérêt des parties — font-elles ou non cause commune?

Le sens à donner au rétablissement de l'égalité entre les parties, puisque c'est la raison d'être de l'institution du juge *ad hoc* dans le cas de

figure où le demandeur et les Etats défendeurs qui font cause commune ne comptent pas de juge *ad hoc* de leur nationalité sur le siège, a été défini dans la pratique de la Cour de façon très claire, sans la moindre ambiguïté.

Dans l'affaire du *Sud-Ouest africain* (1961), il a été décidé que, au cas où ni l'une ni l'autre des Parties faisant cause commune ne compterait de juge de sa nationalité sur le siège, lesdites Parties auraient la faculté de désigner d'un commun accord un seul juge *ad hoc* (*Sud-Ouest africain*, C.I.J. Recueil 1961, p. 3).

Si, en revanche, la Cour compte parmi ses membres un juge ayant la nationalité d'une des parties, ne serait-ce que de l'une d'elles, il ne sera pas désigné de juge *ad hoc* (*Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, C.P.J.I. série C n° 17 (II), p. 8; *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche, 1931*, C.P.J.I. série A/B n° 41, p. 88).

Si l'on applique à la présente instance cette jurisprudence parfaitement cohérente de la Cour, aucun des Etats défendeurs n'était habilité à désigner un juge ad hoc.

On peut donc dire qu'en l'espèce, ni l'une ni l'autre des deux fonctions élémentaires de l'institution du juge *ad hoc* n'a été remplie de façon satisfaisante du point de vue de la composition de la Cour. A mon sens, la question revêt un intérêt tout particulier parce que, manifestement, son importance ne se limite pas à la procédure et pourrait avoir une portée concrète de très grande ampleur.

II. LE PROBLÈME HUMANITAIRE EN L'ESPÈCE

5. Les problèmes humanitaires en tant que motif d'indication de mesures conservatoires revêtent une importance primordiale dans la pratique la plus récente de la Cour.

En la matière, la Cour suit deux voies parallèles:

a) *L'intérêt particulier de la personne*

A cet égard, l'affaire *LaGrand* (*Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique*) et l'affaire relative à la *Convention de Vienne sur les relations consulaires* (*Paraguay c. Etats-Unis d'Amérique*) sont caractéristiques.

Dans les deux affaires, la Cour s'est montrée extrêmement sensible à l'aspect humanitaire de la question à examiner, ce qu'exprime probablement au mieux la requête présentée par l'Allemagne le 2 mars 1999:

«L'importance et le caractère sacré de la vie humaine sont des principes bien établis du droit international. Comme le reconnaît l'article 6 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à la vie est inhérent à la personne humaine et ce droit doit

être protégé par la loi.» (*LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 3 mars 1999, C.I.J. Recueil 1999, p. 12, par. 8.*)

Dès le lendemain, à l'unanimité, la Cour a indiqué des mesures conservatoires parce que les circonstances exigeaient qu'elle les «indique» de toute urgence (*ibid.*, p. 15, par. 26), de sorte qu'il lui incombait de mettre en train le mécanisme voulu conformément à l'article 41 de son Statut et de l'article 75, paragraphe 1, de son Règlement, «pour que M. Walter LaGrand ne soit pas exécuté tant que la décision définitive en la présente instance n'aura pas été rendue» (*ibid.*, p. 16, par. 29).

La Cour a indiqué des mesures conservatoires quasiment identiques dans le différend opposant le Paraguay et les Etats-Unis d'Amérique à la suite de la requête présentée par le Paraguay le 3 avril 1998. Le même jour, le Paraguay a également présenté «une demande urgente en indication de mesures conservatoires à l'effet de protéger ses droits» (*Convention de Vienne sur les relations consulaires (Paraguay c. Etats-Unis d'Amérique), ordonnance du 9 avril 1998, C.I.J. Recueil 1998, p. 251, par. 6*). Et dès le 9 avril 1998, à l'unanimité, la Cour a indiqué des mesures conservatoires «pour que M. Angel Francisco Breard ne soit pas exécuté tant que la décision définitive en la présente instance n'aura pas été rendue» (*ibid.*, p. 258, par. 41).

Il est évident que c'est à cause de l'aspect humanitaire du problème que l'unanimité a été réalisée au sein de la Cour. On en voit clairement la preuve non seulement dans la lettre et l'esprit des deux ordonnances rendues dans ces deux affaires, mais aussi dans les déclarations ainsi que dans l'opinion individuelle qui leur ont été jointes. En l'occurrence, les considérations humanitaires ont été, semble-t-il, assez fortes pour lever les obstacles qui s'opposaient à l'indication de mesures conservatoires. Le raisonnement du doyen de la Cour, M. Oda, et celui de son président, M. Schwebel, sont significatifs.

Au paragraphe 7 de la déclaration qu'il joint à l'ordonnance du 3 mars 1999 dans l'affaire *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, M. Oda énonce de façon convaincante une série de motifs d'ordre théorique qui l'«ont conduit à penser qu'il n'y avait pas lieu d'indiquer les mesures conservatoires demandées par l'Allemagne, eu égard au caractère fondamental de telles mesures». Mais, M. Oda tient à «rappel[er] avec force [que s'il a] voté en faveur de l'ordonnance, c'est uniquement pour des motifs humanitaires» (*C.I.J. Recueil 1999, p. 20*).

Dans son opinion individuelle, le président de la Cour, M. Schwebel, n'a pas expressément déclaré qu'il s'était inspiré de considérations humanitaires pour voter en faveur de l'ordonnance, mais il est raisonnable de penser que ce sont les seules considérations qui ont prévalu en l'espèce, puisqu'il avait «de profondes réserves quant à la manière de procéder tant de la Partie requérante que de la Cour» (*LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 3 mars 1999, C.I.J. Recueil 1999, p. 22*).

Et, en ce qui concerne le demandeur, M. Schwebel a dit ceci :

«L'Allemagne aurait pu présenter sa requête des années, des mois, des semaines, voire quelques jours plus tôt. L'eût-elle fait, la Cour eut pu procéder comme elle le fait depuis 1922 et tenir des audiences sur la demande en indication de mesures conservatoires. Mais l'Allemagne a attendu la veille de l'exécution pour présenter sa requête et sa demande en indication de mesures conservatoires, en faisant valoir par la même occasion que la Cour n'avait plus le temps d'entendre les Etats-Unis et devrait agir d'office.» (*C.I.J. Recueil 1999*, p. 22.)

De son côté, la Cour a indiqué des mesures conservatoires en s'appuyant, comme le dit M. Schwebel, président de la Cour, «exclusivement» sur la requête de l'Allemagne.

b) *L'intérêt collectif d'un groupe ou d'une population en tant qu'élément constitutif de l'Etat*

La protection de la population nationale est devenue question litigieuse dans l'affaire relative aux *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et à l'encontre de celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)* :

«Dans sa conclusion, le Nicaragua a insisté sur les morts, sur les dommages que les actes allégués ont causés chez les Nicaraguayens et a demandé à la Cour de soutenir, au moyen de mesures conservatoires, «les droits des citoyens nicaraguayens à la vie, à la liberté et à la sécurité».» (R. Higgins, «Interim Measures for the Protection of Human Rights», dans Charney, Anton, O'Connell (dir. publ.), *Politics, Values and Functions, International Law in the 21st Century*, 1997, p. 96.)

Dans l'affaire du *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, la Cour, pour indiquer des mesures conservatoires, s'est fondée sur des :

«incidents qui, non seulement sont susceptibles d'étendre ou d'aggraver le différend, mais comportent un recours à la force inconciliable avec le principe du règlement pacifique des différends internationaux» (*Différend frontalier, mesures conservatoires, ordonnance du 10 janvier 1986, C.I.J. Recueil 1986*, p. 9, par. 19).

En l'espèce, la préoccupation humanitaire était motivée par le risque de préjudice irréparable :

«les faits qui sont à l'origine des demandes des deux Parties en indication de mesures conservatoires exposent les personnes et les biens se trouvant dans la zone litigieuse, ainsi que les intérêts des deux Etats dans cette zone, à un risque sérieux de préjudice irréparable» (*ibid.*, p. 10, par. 21).

On peut dire que, dans les affaires évoquées ci-dessus, en particulier celles

dans lesquelles des individus étaient directement concernés, la Cour s'est appuyée sur une norme humanitaire supérieure dans le cadre de la procédure en indication de mesures conservatoires, une norme qui avait suffisamment de force intrinsèque pour que l'on déroge à certaines règles pertinentes, règles de procédure et règles de fond, qui régissent l'institution des mesures conservatoires. En somme, les considérations humanitaires, indépendamment des normes du droit international qui règlent les droits de l'homme et ses libertés, ont en quelque sorte acquis un rôle juridique autonome; ces considérations ont désormais franchi les limites du domaine moral et philanthropique pour entrer dans le domaine du droit.

6. En l'espèce, il semble pourtant que la préoccupation «humanitaire» ait perdu l'autonomie acquise sur le plan juridique. Vu les circonstances particulières de l'instance, il convient de s'arrêter sur ce fait.

A la différence des affaires évoquées précédemment, le «problème humanitaire» porte ici, littéralement, sur le sort de toute une nation. Nous aboutissons à cette conclusion à partir de deux éléments au moins:

En premier lieu, la République fédérale de Yougoslavie et ses groupes nationaux et ethniques sont soumis depuis plus de deux mois à présent aux attaques constantes d'une armada aérienne très forte, extrêmement organisée, appartenant aux États les plus puissants du monde. La finalité de cette attaque a de quoi horrifier, si l'on en juge par les paroles du commandant en chef, le général Wesley Clark, et il n'y a pas lieu de douter de ce qu'il dit:

«Systématiquement et progressivement, nous allons attaquer, ébranler, dégrader, dévaster, et finalement, sauf si le président Milosević se plie aux exigences de la communauté internationale, nous allons détruire intégralement ses forces armées et leur ôter toutes leurs infrastructures et toutes leurs bases de soutien» (BBC News, [http://news.bbc.co.uk/english/static.NATOGallery/air/default.stml](http://news.bbc.co.uk/english/static/NATOGallery/air/default.stml) 14 mai 1999).

En l'occurrence, le terme «soutien» revêt un sens très large, au point que l'on peut se demander quel est vraiment l'objet des attaques aériennes. Dans un article intitulé «La population de Belgrade doit souffrir», Michael Gordon cite le général Short qui dit «espérer que la détresse de la population va saper, qu'elle doit saper, le soutien dont bénéficient les autorités de Belgrade» (*International Herald Tribune*, 16 mai 1999, p. 6) et il poursuit:

«Il n'y aura plus d'électricité pour votre frigo, plus de gaz pour votre cuisinière, vous ne pourrez plus aller au travail parce que le pont est démolé — ce pont sur lequel vous avez organisé vos concerts rock et sur lequel vous vous êtes massés avec des cibles sur la tête. Tout cela disparaît à 3 heures du matin.» (*Ibid.*)

Il ne s'agissait pas là de paroles en l'air, comme en témoignent les ponts démolis, la disparition de centrales électriques, de l'adduction

d'eau, des productions alimentaires indispensables à la vie; comme en témoignent la destruction de routes, d'immeubles résidentiels, de maisons d'habitation unifamiliales; comme en témoignent les hôpitaux privés d'électricité et d'eau et, par-dessus tout, ces êtres humains qui sont exposés aux bombardements et qui, comme le disait si bien la requête dans l'affaire *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, ont un «droit à la vie inhérent à la personne humaine» (pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6), dont l'importance et le caractère sacré sont des principes bien établis du droit international. Dans l'enfer de la violence, ce ne sont plus là que des «dommages collatéraux».

En second lieu, l'arsenal qui sert aux attaques lancées contre la Yougoslavie contient certaines armes dont les effets sont quasi illimités dans l'espace et dans le temps. Au cours de la procédure orale, l'agent des Etats-Unis a nettement précisé que l'uranium appauvri est régulièrement utilisé par l'armée des Etats-Unis (CR 99/24, p. 17).

Il convient de laisser les scientifiques évaluer les effets de l'uranium appauvri. Le rapport de Marvin Resnikoff, qui travaille pour Radioactive Management Associates (NMI) dit quels sont ces effets:

«Une fois inhalées, de fines particules d'uranium peuvent se loger dans les alvéoles du poumon et y rester jusqu'à la fin de votre vie. La dose inhalée est cumulative. Une certaine fraction des particules inhalées peut être expectorée puis avalée et ingérée. Si l'intéressé fume, il faut prendre cet élément en considération. Comme fumer détruit les franges ciliaires, les particules capturées dans les passages bronchiques du fumeur ne peuvent pas être expulsées. Gofman estime que, chez les fumeurs, le risque dû à l'irradiation est ainsi multiplié par dix. L'uranium émet une particule alpha, analogue à un noyau d'hélium amputé de deux électrons. Les rayonnements de ce type ne pénètrent pas très profondément, mais, une fois à l'intérieur du corps, ils causent beaucoup de dommages aux tissus. Quand il est inhalé, l'uranium accroît les probabilités de cancer du poumon. Quand il est ingéré, l'uranium se concentre dans les os. A l'intérieur des os, il augmente les probabilités de cancer des os, ou bien, dans la moelle, les probabilités de leucémie. L'uranium réside aussi dans les tissus mous, y compris les gonades, ce qui accroît les probabilités de conséquences génétiques, sous forme notamment d'anomalies génétiques et d'avortements spontanés. Le rapport qui existe entre l'uranium ingéré et les doses d'irradiation qui en résultent pour la moelle osseuse et certains organes ... figurent dans beaucoup d'études citées en référence.

Les effets de l'uranium sur la santé sont également fonction de l'âge. Pour une même dose, l'enfant court de plus grands risques de cancer que l'adulte.» (*Uranium Battlefields Home & Abroad: Depleted Uranium Use by the U.S. Department of Defense*, Rural Alliance for Military Accountability, *et al.*, mars 1993, p. 47-48.)

L'Office fédéral allemand de l'environnement (Umweltbundesamt) a pré-

senté une analyse scientifique des effets concrets imputables aux opérations armées contre la Yougoslavie. Ce rapport d'expert dit essentiellement ceci¹:

[Traduction du Greffe]

«Plus la guerre en Yougoslavie dure et plus le risque de dommages à long terme à l'environnement s'aggrave. Ces dommages menacent de s'étendre au-delà des frontières de la Yougoslavie et peut-être est-il déjà trop tard pour qu'on puisse les éradiquer. C'est à cette conclusion que parvient l'Office fédéral allemand de l'environnement (*Umweltbundesamt*) dans un document interne examinant les conséquences pour l'environnement de la guerre en Yougoslavie, établi en vue de la réunion des ministres européens de l'environnement début mai à Weimar. Des catastrophes du type de celles de Seveso et de Sandoz constituent, selon l'Office, «un scénario éminemment probable».

¹ «Je länger der Krieg in Jugoslawien dauert, desto grösser wird die Gefahr von langfristigen Schädigungen der Umwelt. Diese drohen sich über die Landesgrenzen hinaus auszubreiten und können möglicherweise nicht mehr vollständig beseitigt werden. Zu dieser Einschätzung kommt das Umweltbundesamt (UBA) in einem internen Papier, das sich mit den ökologischen Auswirkungen des Krieges in Jugoslawien befasst und für die Vorbereitung des Treffens europäischer Umweltminister Anfang Mai in Weimar erstellt wurde. Katastrophen 'wie Seveso und Sandoz' sind nach Ansicht des Amtes 'ein durchaus wahrscheinliches Schadensszenario'.

Umweltgifte, die nach Zerstörungen von Industrieanlagen austreten, könnten sich weiter ausbreiten. 'Bei Sicherstellung sofortigen Handelns, das unter Kriegsbedingungen aber unmöglich ist, bleibt die Wirkung dieser Umweltschädigungen lokal begrenzt. Längere Verzögerungen führen zu einem Übertritt der Schadstoffe in die Schutzgüter Boden, Grund- und Oberflächenwasser, erhöhen das Gefährdungspotential für den Menschen und den Sanierungsaufwand beträchtlich.'

Diese Folgen müssen nicht auf Jugoslawien beschränkt sein. Schadstoffe aus Grossbränden könnten grenzüberschreitend verteilt werden. Weiter heisst es in dem Papier: 'Die Einleitung der Gefahrstoffe in Oberflächenwasser kann zur weiträumigen Schädigung der Ökosysteme führen. Die Deposition von Gefahrstoffen in Böden kann je nach Eigenschaft der Stoffe und Böden zu langanhaltenden Versuchungen mit weitgehenden Nutzungseinschränkungen führen.'

Die Gefahr einer 'tiefgreifenden Zerstörung wesentlicher Bestandteile von Trinkwasserversorgungssystemen' sei für mittlere und grosse Städte sowie Ballungsgebiete am grössten. Schon geringe Mengen von Substanzen der petrochemischen Industrie könnten 'grosse Grundwasservorräte unbrauchbar machen'.

Wie gefährlich die freigesetzten Stoffe insgesamt sind, lässt sich nach Ansicht der UBA-Experten nur schwer abschätzen, 'weil durch die Zerstörung ganzer Industriekomplexe Mischkontaminationen verschiedenster Schadstoffe gebildet werden', die noch wenig erforscht seien. Noch komplizierter sei die Beurteilung von Umweltschäden durch Brände und Explosionen. 'Hier treten bezogen auf Schadstoffinventar und Ausbreitung weit weniger kalkulierbare, zum Teil grossflächige Umweltschädigungen ein.'

Die Verbrennungsprodukte seien 'zum Teil hoch toxisch und kanzerogen'. Je nach klimatischen Bedingungen könne es 'zu einer grossflächigen Verteilung dieser Stoffe' kommen, 'die eine vollständige Beseitigung nahezu unmöglich macht...'

Die Wechselwirkungen der Produkte mit den eingesetzten Waffen dürften 'völlig unbekannt' sein.» (TAZ, *Die Tageszeitung*, Berlin, 20 mai 1999.)

Les substances toxiques pour l'environnement libérées à la suite de la destruction d'installations industrielles pourraient se propager à une plus grande distance. L'adoption de mesures immédiates — impossible toutefois en temps de guerre — permettrait de contenir localement ces atteintes à l'environnement. Plus le temps s'écoulera et plus ces substances se répandront dans le sol, les eaux souterraines et les eaux de surface, d'où une augmentation considérable des risques pour l'homme et du coût des opérations de nettoyage.

Ces conséquences ne sont pas nécessairement limitées à la Yougoslavie. Les substances toxiques dégagées à la suite d'incendies majeurs peuvent se répandre au-delà des frontières. Et l'auteur du document d'ajouter: «La migration de substances dangereuses dans les eaux de surface peut causer de graves dommages aux écosystèmes. Le dépôt de substances dangereuses dans le sol peut entraîner, selon la nature des substances et des sols, une contamination à long terme, faisant radicalement obstacle à l'utilisation des sols.»

Le risque d'une «destruction à grande échelle des éléments essentiels du réseau d'approvisionnement en eau potable» est plus lourd pour les villes moyennes, les grandes villes et les zones de concentration urbaine. De faibles quantités de substances émanant d'installations pétrochimiques suffisent à rendre inutilisables d'importantes réserves d'eaux souterraines».

Selon les experts de l'Office fédéral de l'environnement, il est très difficile d'apprécier dans son ensemble le risque que représentent les substances libérées dans l'environnement, «car la destruction de complexes industriels entiers entraîne une pollution provoquée par un véritable cocktail de substances toxiques», sur laquelle les recherches n'ont guère porté jusqu'à présent. L'évaluation des dommages causés à l'environnement par les incendies et les explosions est encore plus délicate, estiment les experts. «Il est beaucoup plus difficile en pareil cas, du fait des problèmes liés à l'identification des substances toxiques et au risque de les voir se répandre, de prédire les dommages à l'environnement, qui seront parfois considérables.»

Certaines des substances libérées dans l'atmosphère à la suite des incendies sont qualifiées de «très toxiques et cancérigènes». En fonction des conditions climatiques ambiantes, «ces substances pourraient diffuser très largement», de sorte qu'«une décontamination complète serait quasi impossible».

Quant à l'interaction de ces produits avec les armes utilisées, on en «ignorerait totalement» les effets.» (TAZ, *Die Tageszeitung*, Berlin, numéro du 20 mai 1999.)

Je suis par conséquent profondément convaincu que la Cour se trouve concrètement face à une affaire imposant incontestablement d'agir «de toute urgence» et où l'on court le risque d'un «préjudice irréparable»,

affaire qui répond parfaitement, quant au fond, aux normes humanitaires que la Cour a retenues dans certains précédents; à cet égard, la présente instance se situe même à un niveau nettement supérieur.

7. Pour être franc, je dois dire que je trouve totalement inexplicable que la Cour veuille s'abstenir d'étudier sérieusement la possibilité d'indiquer des mesures conservatoires alors que la situation impose de façon aussi criante de tenter à tout le moins, indépendamment des effets pratiques éventuels de la tentative, d'atténuer, sinon de supprimer, un danger incontestable de catastrophe humanitaire. Je n'envisage pas ici des mesures conservatoires qui prendraient concrètement la forme proposée par la République fédérale de Yougoslavie, j'envisage des mesures conservatoires en général: la Cour peut proposer d'office d'autres mesures conservatoires que celles qui sont proposées par la République fédérale de Yougoslavie, ou elle peut se contenter d'un appel lancé par le président, comme elle l'a fait si souvent déjà, dans des situations moins difficiles, en s'inspirant de l'article 74, paragraphe 4, de son Règlement.

Sans le vouloir, on a ici l'impression que, pour la Cour en l'espèce, l'indication de mesures conservatoires, sous quelque forme que ce soit, lui a semblé interdite. Par exemple, au paragraphe 19 de l'ordonnance, la Cour:

«estime nécessaire de souligner que toutes les parties qui se présentent devant elle doivent agir conformément à leurs obligations en vertu de la Charte des Nations Unies et des autres règles du droit international, y compris du droit humanitaire»,

ou bien elle dit, au paragraphe 49, que les Parties: «doivent veiller à ne pas aggraver ni étendre le différend», et il est manifeste que, dans les deux cas, la Cour s'est inspirée d'un type de mesures conservatoires de caractère général et indépendant.

III. LES QUESTIONS DE COMPÉTENCE

La compétence de la Cour ratione personae

8. La qualité d'Etat Membre des Nations Unies de la République fédérale de Yougoslavie est, dans la présente instance, l'une des questions cruciales qui se posent pour la compétence de la Cour *ratione personae*.

L'Etat défendeur, invoquant la résolution 777 (1992) [du Conseil de sécurité] en date du 19 septembre 1992 ainsi que la résolution 47/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 22 septembre 1992, soutient que la République fédérale de Yougoslavie ne peut pas être considérée, contrairement à ce qu'elle prétend, comme l'Etat successeur de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie et que, n'ayant pas dûment adhéré à l'Organisation, elle n'en est pas Etat Membre, n'est pas partie au Statut de la Cour et ne peut pas comparaître devant celle-ci.

Il y a lieu de noter que l'Etat défendeur n'a pas invoqué le même argument au sujet de la convention sur le génocide qui est pour le demandeur une autre base de compétence, alors qu'il y a manifestement un lien entre l'identité et la continuité, sur le plan juridique, de la République fédérale de Yougoslavie, d'une part, et, de l'autre, son statut de partie contractante à la convention sur le génocide (voir paragraphe 12 ci-après). On peut deviner les raisons qui expliquent cette attitude de l'Etat demandeur.

Sedes materiae, la question de la qualité d'Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies dont jouit ou non la République fédérale de Yougoslavie peut se ramener à deux éléments.

8.1. *La résolution 47/11 de l'Assemblée générale a été adoptée à des fins pragmatiques et politiques*

Il est impossible à mon avis de dissocier l'adoption de cette résolution du grand courant politique qui animait les organisations internationales lors du conflit armé qui a éclaté dans l'ex-Yougoslavie. En tant qu'organe politique, l'Assemblée générale des Nations Unies, de même que le Conseil de sécurité qui a recommandé que l'Assemblée adopte la résolution 47/11, a, semble-t-il, conçu cette résolution comme un moyen politique de parvenir à résoudre la crise sous ses différents aspects.

J'en donnerai pour preuve qu'en adoptant la résolution 47/11, l'Assemblée générale a essentiellement suivi les avis de ce qu'on a appelé la commission Badinter, laquelle a servi d'organe consultatif pendant les travaux de la conférence sur la Yougoslavie et était chargée de trouver une solution pacifique aux différents problèmes. Dans ses avis n° 1 et n° 8, la commission développe la question des transformations territoriales dans l'ex-Yougoslavie, lesquelles aboutissent à l'apparition de six entités étatiques égales et indépendantes correspondant du point de vue territorial aux républiques qui étaient des éléments constitutifs de la Fédération yougoslave. Dans son avis n° 9, la commission part de cette désintégration définitive de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie et dit en détail quels effets il faut en attendre du point de vue de la succession d'Etats. Elle dit notamment à ce sujet que :

«il faut mettre fin à la qualité d'Etat membre de la République fédérative socialiste de Yougoslavie dans les organisations internationales, conformément au statut de ces dernières, et qu'aucun Etat successeur ne pourra se prévaloir des droits qu'exerçait jusqu'alors l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie en cette qualité d'Etat membre» (conférence de la paix sur la Yougoslavie, commission arbitrale, avis n° 9, par. 4).

En présentant le projet de résolution 47/L.1, sir David Hannay (représentant du Royaume-Uni) a notamment trouvé

«significatif le fait que le Conseil ait à revoir la question à nouveau

dans les trois mois à venir. La situation tragique dans l'ex-Yougoslavie est une source de profonde inquiétude pour tous les membres de la communauté internationale. La conférence internationale sur l'ancienne Yougoslavie qui s'est ouverte à Londres le 26 août et qui se réunit actuellement à Genève conjugue les efforts de l'ONU et ceux de la Communauté européenne. *Nous ne devons rien négliger pour encourager les parties, avec l'aide des coprésidents de la conférence, à régler leurs différends à la table de négociation, et non pas sur le champ de bataille. Le fait que le Conseil a décidé de réexaminer la question avant la fin de l'année sera, nous en sommes certains, un moyen d'encourager toutes les parties intéressées et d'appuyer efficacement les coprésidents de la conférence sur la Yougoslavie dans leur tâche difficile.*» (Nations Unies, doc. A/47/PV.7, p. 142-143; les italiques sont de moi.)

8.2. *Du point de vue juridique, la résolution 47/1 est illogique et contradictoire*

Le dispositif de la résolution 47/1 se lit comme suit :

«*L'Assemblée générale,*

1. *Considère* que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne peut pas assumer automatiquement la qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies à la place de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie et, par conséquent, décide que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) devrait présenter une demande d'admission à l'Organisation et qu'elle ne participera pas aux travaux de l'Assemblée générale.»

Les principaux éléments de la solution préconisée par la résolution 47/1 de l'Assemblée générale sont les suivants :

Il est d'abord énoncé un avis, qui est que la République fédérale de Yougoslavie ne peut pas assumer automatiquement la qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies à la place de la République fédérative socialiste de Yougoslavie. La position des principaux organes politiques des Nations Unies (le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale) est définie sous la forme d'un «avis»; c'est la conclusion qui s'impose quand on constate que l'extrait pertinent de la résolution 47/1 commence par le mot «considère». Mais il convient de relever que cet avis de l'Assemblée générale ne correspond pas parfaitement à ce qu'il faut déduire des avis n^{os} 1, 8 et 9 de la commission arbitrale dite commission Badinter. Dans ses avis n^{os} 1 et 8, la commission tire les conclusions de la désintégration de la République fédérative socialiste de Yougoslavie qui aboutit, pour elle, à produire six entités étatiques indépendantes et égales dont le territoire est celui des républiques qui étaient auparavant des éléments constitutifs de la Fédération yougoslave. La résolution 47/1 prend un départ

plus modéré; apparemment, elle ne met pas fin à la qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies de la République fédérale de Yougoslavie. Elle dit simplement que «la République fédérative de Yougoslavie ne peut pas *assumer automatiquement la qualité de Membre de l'Organisation...*» (les italiques sont de moi). *A contrario*, cela signifie que la République fédérale de Yougoslavie peut encore assumer la qualité de Membre de l'Organisation, mais non pas automatiquement. Certes, la résolution n'expose pas en détail comment cela peut être réalisé, mais, si nous l'interprétons systématiquement, en lui associant les résolutions 757 et 777 du Conseil de sécurité, nous aboutissons à la conclusion que la République fédérale de Yougoslavie peut encore assumer la qualité de Membre de l'Organisation à condition que la demande présentée à cette fin soit «généralement acceptée». Que la résolution ne met donc pas implicitement fin, sur le plan juridique, à la qualité de Membre de l'Organisation de la République fédérale de Yougoslavie apparaît aussi clairement dans la lettre que le Secrétaire général adjoint et conseiller juridique des Nations Unies a adressée le 29 septembre 1992 aux représentants permanents de la Bosnie-Herzégovine et de la Croatie auprès des Nations Unies, lettre dans laquelle il déclarait notamment ceci :

«la résolution ne met pas fin à *l'appartenance* de la Yougoslavie à l'Organisation et ne la suspend pas. En conséquence, le siège et la plaque portant le nom de la Yougoslavie subsistent ... La mission de la Yougoslavie auprès du Siège de l'Organisation des Nations Unies ainsi que les bureaux occupés par celle-ci peuvent poursuivre leurs activités, ils peuvent recevoir et distribuer des documents. Au Siège, le Secrétariat continuera de hisser le drapeau de l'ancienne Yougoslavie.»

8.3. *La participation aux travaux de l'Organisation est interdite*

Il est clair que l'extrait pertinent de la résolution correspond à une interdiction, car la forme verbale utilisée est une forme impérative («ne participera pas»). Mais cette interdiction est limitée *ratione materiae*, à deux points de vue :

- a) l'interdiction vise la participation directe aux travaux de l'Assemblée générale, mais n'exclut pas une participation indirecte. Cette participation indirecte est évoquée implicitement par le fait que la mission de la République fédérative de Yougoslavie auprès des Nations Unies peut continuer ses activités et en particulier, «peut recevoir et distribuer des documents». Le Secrétaire général adjoint a donc utilisé dans la résolution l'expression «Assemblée générale» au sens générique, qui s'étend aux organes auxiliaires de l'Assemblée générale ainsi qu'aux conférences et réunions organisées par l'Assemblée;
- b) L'interdiction ne vise pas la participation aux débats d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies.

8.4. *Il est décidé que la République fédérale de Yougoslavie devrait présenter une demande d'admission à l'Organisation*

Cette partie de la résolution 47/1 est ambiguë du point de vue juridique et contradictoire dans la forme comme au fond.

Du simple point de vue formel, «décider» que la République fédérale de Yougoslavie doit présenter une demande d'admission à l'Organisation procède d'une hypothèse irréfutable, qui est que la République fédérale tient à avoir la qualité de Membre de l'Organisation même si elle n'est peut-être pas autorisée à rester Membre de l'Organisation. Cette hypothèse est illogique, même si elle se vérifie dans les faits. C'est volontairement que ses Membres adhèrent à l'Organisation, et par conséquent aucun Etat n'est tenu de demander son admission. A cet égard, par conséquent, le libellé de la résolution n'est pas correct du point de vue juridique ni du point de vue technique, parce qu'il évoque cette hypothèse qui serait irréfutable. Il eut été plus juste d'énoncer une réserve qui aurait subordonné la décision à la *volonté expresse* de la Yougoslavie faisant savoir qu'elle voulait devenir Membre de l'Organisation au cas où cette qualité lui aurait été retirée de façon irrévocable.

D'un point de vue concret, on ne voit pas bien pourquoi la République fédérale de Yougoslavie devrait présenter une demande d'admission si «la résolution ne met pas fin à l'appartenance de la Yougoslavie à l'Organisation...» Une demande d'admission, par définition, est présentée quand un Etat non membre veut entrer à l'Organisation. Sur le plan des relations concrètes, quelle serait l'issue de la procédure qu'engagerait la Yougoslavie en présentant une demande d'admission? Si la procédure doit aboutir à conférer la qualité de Membre, il serait en bonne logique superflu que l'Assemblée générale prenne cette décision, puisque la résolution 47/1 n'a pas mis fin, pour la Yougoslavie, à sa qualité de Membre de l'Organisation. On peut présumer que les auteurs de la résolution 47/1 envisageaient donc une autre issue. Ils voulaient peut-être confirmer ou renforcer au moyen de cette procédure la qualité de Membre de l'Organisation qu'avait la Yougoslavie. C'est ce que laisse deviner l'énoncé de la résolution quand celle-ci dit: «la République fédérative de Yougoslavie ... ne peut pas assumer automatiquement la qualité de Membre de l'Organisation ... à la place...» Cette formule signifie littéralement que la procédure viserait à réaffirmer ou renforcer, pour la République fédérale de Yougoslavie, sa qualité de Membre de l'Organisation, mais la confirmation de la qualité de Membre n'aurait guère de sens juridique dans ce cas de figure particulier, car un Etat est Membre ou il ne l'est pas. La signification de l'acte en question ne peut être que non juridique; c'est-à-dire qu'elle serait politique. En dernier lieu, la résolution conseille à la République fédérale de Yougoslavie de présenter une demande d'admission à l'Organisation et il faut alors, logiquement, se poser la question suivante: pourquoi un Etat à l'égard duquel l'Organisation elle-même n'estime pas avoir mis fin à sa qualité de Membre présenterait-il une demande dont l'objet lui est déjà incontestablement acquis?

En dernier lieu, il faut tenir dûment compte aussi du dernier paragraphe de la résolution 47/1, aux termes duquel l'Assemblée générale prend acte «de l'intention du Conseil de sécurité de reconsidérer la question avant la fin de la partie principale de la quarante-septième session de l'Assemblée générale». Une telle déclaration est inutile si les auteurs de la résolution avaient l'intention de mettre fin, au moyen de son adoption, au débat sur la continuité de la qualité d'Etat Membre des Nations Unies de la République fédérative de Yougoslavie. Cette déclaration donne, semble-t-il, à entendre que la résolution 47/1 a en fait pour objet, au sein de l'Organisation, de préserver la dynamique du débat politique qui permet de faire régulièrement le point de la crise yougoslave et, dans le cadre de ce débat, cette question de la qualité de Membre de l'Organisation de la République fédérale de Yougoslavie va elle-même jusqu'à acquérir, aux yeux de l'Organisation, un certain poids. Cette question a un caractère formel et elle se pose officiellement depuis l'adoption par le Conseil de sécurité de sa résolution 757 du 30 mai 1992, qui met en branle dans son dispositif le mécanisme de mesures prévues au chapitre VII de la Charte des Nations Unies après avoir constaté que «la situation en Bosnie-Herzégovine et dans d'autres parties de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie constitue une menace pour la paix et la sécurité...»

Il n'est donc pas difficile d'adhérer au jugement de M^{me} Higgins qui était encore professeur quand elle disait que, du point de vue juridique, cette résolution 47/1 produit un effet «anormal au point d'être absurde» (Rosalyn Higgins, «The United Nations and the Former Yugoslavia», *International Affairs*, vol. 69, p. 479).

8.5. *La pratique de l'Organisation en ce qui concerne les questions que soulève la teneur de la résolution 47/1*

Un petit nombre de faits pertinents intéressant la pratique suivie par l'Organisation au sujet de la qualité d'Etat Membre de la République fédérale de Yougoslavie soulèvent la question de savoir si celle-ci a agi *contra factum proprium* du moment que:

- a) la résolution 47/1 a été adoptée à la quarante-septième session de l'Assemblée générale. La délégation de la République fédérale de Yougoslavie a participé activement, en qualité d'Etat Membre à part entière, aux travaux de la quarante-sixième session, et la commission de vérification des pouvoirs a recommandé à l'unanimité d'approuver les pouvoirs de la République fédérale de Yougoslavie (Nations Unies, doc. A/46/563 en date du 11 octobre 1991). Comme la Croatie et la Slovénie ont fait sécession et ont quitté la Fédération à la veille de ladite session, l'attitude adoptée par l'Organisation à l'égard de la participation de la République fédérale de Yougoslavie aux travaux de la quarante-sixième session signifie que l'Organisation acceptait la République fédérale de Yougoslavie comme un Etat prédécesseur amputé d'une partie de son territoire, conformément à des

«critères définis à la suite de la partition de l'Inde en 1947 et régulièrement appliqués depuis — des critères qui, dans l'ensemble, ont été fort utiles aux Nations Unies et à la communauté internationale au cours des dernières décennies» (Yehuda Z. Blum, «UN Membership of the «New» Yugoslavia: Continuity or Break?», *American Journal of International Law* (1992), vol. 86, p. 833);

- b) la délégation de la République fédérale de Yougoslavie a également pris part aux travaux de la quarante-septième session de l'Assemblée générale qui a adopté la résolution contestant à la République fédérale de Yougoslavie le droit d'assumer automatiquement la qualité de Membre de l'Organisation à la place de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie. Pas une seule délégation n'a émis d'objection au fait que la République fédérale de Yougoslavie occupe, à l'Assemblée générale, le siège de la République fédérative socialiste de Yougoslavie. Il faut en déduire que les délégations ont «tacitement du moins accepté que les «autorités de Belgrade» aient le droit de demander à occuper le siège de la Yougoslavie — le siège de l'un des Membres originaires des Nations Unies» (*ibid.*, p. 830);
- c) pendant tout le temps qui s'est écoulé depuis l'adoption de la résolution 47/1 par l'Assemblée générale, la République fédérale de Yougoslavie a continué de payer sa contribution financière à l'Organisation (voir les annexes au CR 99/25). La Yougoslavie est citée parmi les Etats Membres dans le document intitulé «Etat des contributions versées au 30 novembre 1998» publié par le Secrétariat des Nations Unies dans le document portant la cote ST/ADM/SER.B/533 daté du 8 décembre 1998. Dans la lettre adressée à Vladislav Jovanović, chargé d'affaires de la mission permanente de la République fédérale de Yougoslavie auprès des Nations Unies, les autorités compétentes de l'Organisation citaient l'article 19 de la Charte des Nations Unies et accompagnaient la citation de la formule ci-après:

«pour que votre gouvernement ne tombe pas sous le coup des dispositions de l'article 19 de la Charte pendant l'une quelconque des réunions de l'Assemblée générale qui se tiendront en 1998, il faudrait verser à l'Organisation un montant minimum de 11 776 400 dollars des Etats-Unis pour ramener les arriérés en question à un montant inférieur au montant prévu à l'article 19» (*ibid.*);

- d) dans la pratique suivie par le Secrétaire général des Nations Unies en qualité de dépositaire des traités multilatéraux, la Yougoslavie est citée comme Etat Membre originaire partie aux traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général. La date à laquelle la République fédérative socialiste de Yougoslavie a exprimé son consentement à être liée est indiquée comme la date à laquelle la Yougoslavie est effectivement liée par l'instrument considéré. Par exemple, si l'on considère l'état des «traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général» pour 1992, il y figure la liste des «parties» à la

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Yougoslavie figure sur cette liste et le 29 août 1950 est la date qui est indiquée comme étant celle de l'acceptation de l'obligation correspondante, c'est-à-dire la date à laquelle la République fédérative socialiste de Yougoslavie a ratifié la convention. Ce modèle s'applique, *mutatis mutandis*, aux autres conventions multilatérales déposées auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

Compte tenu de la pratique existante, on trouve dans le « précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux » la conclusion ci-après :

« [l']indépendance du nouvel Etat successeur, qui exerce désormais la souveraineté sur son territoire, est naturellement sans effet sur les droits et obligations d'origine conventionnelle de l'Etat prédécesseur se rapportant à ce qui lui reste de son territoire. Ainsi, après la séparation de parties du territoire de l'Union des républiques socialistes soviétiques (qui ont acquis le statut d'Etats indépendants), la Fédération de Russie a conservé tous les droits et obligations d'origine conventionnelle de l'Etat prédécesseur. Il en va de même pour la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), qui reste l'Etat prédécesseur après la sécession de certaines parties du territoire de l'ancienne Yougoslavie. La résolution 47/1 de l'Assemblée générale en date du 22 septembre 1992, aux termes de laquelle la République fédérative de Yougoslavie ne peut pas assumer automatiquement la qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies à la place de l'ancienne Yougoslavie, a été adoptée dans le cadre des Nations Unies et celui de la Charte des Nations Unies, et non pas pour signaler que la République fédérative de Yougoslavie ne devait pas être considérée comme un Etat prédécesseur. » (ST/LEG.8, p. 89, par. 297.)

Le 9 avril 1996, à la suite de protestations émanant d'un petit nombre d'Etats Membres des Nations Unies, le conseiller juridique des Nations Unies a publié des « errata » (doc. LLA41TR/220) consistant notamment à supprimer, au paragraphe 297 dudit « précis », le qualificatif d'Etat successeur accordé à la République fédérale de Yougoslavie. A mon sens, cette suppression ne revêt aucun intérêt juridique puisqu'un « précis » n'a pas en soi la valeur d'un document autonome, d'un document qui établit ou constitue quelque chose. Il s'agit simplement de l'expression ramassée, de l'affirmation lapidaire par un observateur extérieur d'un fait qui existe en dehors du résumé et tout à fait indépendamment de lui. En ce sens, il est dit, dans l'introduction au « précis » de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux que « le présent document a pour objet d'exposer dans ses grandes lignes la *pratique suivie* en la matière par le Secrétaire général » (p. 1 ; les italiques sont de moi) mais il n'a pas pour objet de constituer la pratique elle-même.

9. En ce qui concerne la qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies de la République fédérale de Yougoslavie, la Cour considère que :

«eu égard à la conclusion à laquelle elle est parvenue au paragraphe 30 ci-dessus, la Cour n'a pas à examiner cette question à l'effet de décider si elle peut ou non indiquer des mesures conservatoires dans le cas d'espèce» (ordonnance, par. 33).

La Cour adopte donc un stratagème ingénieux (*elegantiae juris processualis*) mais, aux fins de la présente instance, il est peu fructueux. La compétence de la Cour *ratione personae* est directement tributaire de la réponse à la question de savoir si la République fédérale de Yougoslavie peut être considérée comme un Etat Membre des Nations Unies, tant à l'égard de la clause facultative qu'à l'égard de la convention sur le génocide.

Il serait évidemment déraisonnable de compter que la Cour statue sur la question proprement dite de l'appartenance de la République fédérale de Yougoslavie à l'Organisation. Pareille attente ne serait guère conforme à la nature de la fonction judiciaire et reviendrait par ailleurs à s'immiscer dans le domaine propre des principaux organes politiques de l'organisation mondiale, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

Mais je suis profondément convaincu que la Cour aurait dû répondre à la question de savoir si la République fédérale de Yougoslavie peut ou non, eu égard à la teneur de la résolution 47/1 de l'Assemblée générale et à la pratique de l'organisation mondiale, être considérée comme un Etat Membre des Nations Unies et tout particulièrement comme étant partie au Statut de la Cour; car le texte de la résolution 47/1 ne fait pas mention de la qualité de partie au Statut de la Cour internationale de Justice dont peut se prévaloir la République fédérale de Yougoslavie. C'est là que réside l'importance de la résolution 47/1 *ratione materiae*. Et il n'y a rien d'autre que cela. A cet égard, la situation de la Cour est exactement celle des autres organes des Nations Unies. Dans le cas contraire, il serait par exemple inutile que l'Assemblée générale formule une recommandation, comme elle le fait dans sa résolution 47/229, concernant la participation de la République fédérale de Yougoslavie aux travaux du Conseil économique et social. Autrement dit, la résolution 47/1 ne fait aucune mention ni expresse ni tacite de la Cour internationale de Justice; il en va de même pour les autres documents adoptés sur la base de ladite résolution. Il faut en déduire que cette résolution 47/1 de l'Assemblée générale n'a produit aucun effet sur la qualité de partie au Statut dont peut se prévaloir la République fédérale de Yougoslavie et c'est bien ce que confirment notamment tous les numéros de l'*Annuaire* de la Cour internationale de Justice publiés depuis 1992.

Je suis également convaincu que tant la teneur de la résolution, celle-ci représentant une *contradictio in adiecto*, que la pratique particulière suivie pendant près de sept ans par l'organisation mondiale après son adoption apportent beaucoup d'éléments qui autorisent la Cour à se prononcer sur cette question.

10. Or, en ce qui concerne la qualité d'Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies dont la République fédérale de Yougoslavie peut se

prévaloir, on peut dire que la Cour a conservé dans ses grandes lignes la position qu'elle a adoptée dans son ordonnance du 8 avril 1993 dans l'affaire de la *Convention sur le génocide* en statuant sur la demande en indication de mesures conservatoires.

Au paragraphe 18 de ladite ordonnance, la Cour considère que :

«si la solution adoptée ne laisse pas de susciter des difficultés juridiques, la Cour n'a pas à statuer définitivement au stade actuel de la procédure sur la question de savoir si la Yougoslavie est ou non membre de l'Organisation des Nations Unies et, à ce titre, partie au Statut de la Cour» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mesures conservatoires, ordonnance du 8 avril 1993, C.I.J. Recueil 1993*, p. 14).

On peut objecter que le libellé du paragraphe 18 ci-dessus a un caractère technique, que ce n'est pas une réponse pertinente à la question de savoir si la République fédérale de Yougoslavie est ou non membre de l'Organisation des Nations Unies; toutefois, il est incontestable que cet énoncé a eu concrètement l'effet voulu parce que, semble-t-il,

«la Cour voulait se déclarer compétente dans cette affaire [*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*] tout en évitant en même temps de se prononcer sur certains problèmes délicats, du reste assez graves, concernant la situation de l'Etat défendeur face à la Charte et au Statut» (M. C. R. Craven, «The Genocide Case, the Law of Treaties and State Succession», *British Year Book of International Law*, 1997, p. 137).

La Cour a tacitement conservé cette même position lors des nouvelles demandes en indication de mesures conservatoires (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, ordonnance du 13 septembre 1993*), de même que dans l'arrêt rendu le 11 juillet 1996 sur les exceptions préliminaires.

On peut sans doute estimer que cette position est compréhensible lors de la seconde procédure en indication de mesures conservatoires, mais elle soulève des questions fort complexes dans le cadre de la procédure relative aux exceptions préliminaires émanant de la Yougoslavie.

Dans ladite procédure, la Cour était notamment face, là aussi, à la question de savoir si la Yougoslavie est partie à la convention sur le génocide. Il n'est guère besoin de rappeler que la qualité de partie contractante à ladite convention était la condition *sine qua non* permettant à la Cour de se déclarer compétente dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*.

La Cour s'est déclarée compétente *ratione personae* en donnant à ce sujet une explication que je trouve peu solide et peu convaincante (voir mon opinion dissidente, (*C.I.J. Recueil 1996 (II)*), p. 755-760, par. 91-95). Aux fins de la présente instance, il est intéressant de noter que la Cour avait observé à cette première occasion «qu'il n'a pas été contesté

que la Yougoslavie soit partie à la Convention sur le génocide» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II)*, p. 610, par. 17). Et l'absence de contestation a représenté pour la Cour l'argument décisif qui lui permettait de dire que «la Yougoslavie était liée par les dispositions de la convention à la date du dépôt de la requête en la présente affaire» (*ibid.*).

La Cour s'est abstenue, délibérément je présume, de dire qui n'avait pas contesté que la Yougoslavie soit partie à la convention sur le génocide. Si elle pensait au demandeur (la Bosnie-Herzégovine), il n'est guère besoin de rappeler que l'Etat introduisant une instance devant la Cour ne va pas nier l'existence du titre de compétence voulu; et, dans l'affaire en question, la convention sur le génocide était, pour la Cour, le seul chef de compétence possible. Si toutefois la Cour pensait à des Etats tiers, alors la réalité ne correspond pas à l'absence de contestation dont la Cour parle. En refusant de reconnaître la République fédérale de Yougoslavie et d'admettre qu'elle continuait d'assumer automatiquement la qualité d'Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, les Etats Membres de ladite organisation mondiale contestaient *eo ipso* que la République fédérale de Yougoslavie soit automatiquement partie aux traités multilatéraux conclus sous l'égide des Nations Unies et, soit par conséquent aussi partie à la convention sur le génocide. La République fédérale de Yougoslavie ne peut être considérée comme étant partie à la convention sur le génocide que s'il y a, du point de vue juridique, identité et continuité entre elle et la République fédérative socialiste de Yougoslavie, car, s'il en va autrement, la République fédérale de Yougoslavie constitue un Etat nouveau et elle n'a pas donné son consentement à être liée par la convention sur le génocide de la façon qui est prescrite à l'article XI de ladite convention et elle n'a pas fait tenir au Secrétaire général des Nations Unies la notification de succession voulue. Il n'y a tout simplement pas de *tertium quid*, notamment du point de vue de l'arrêt rendu le 11 juillet 1996 dans l'affaire de la *Convention sur le génocide*, arrêt dans lequel la Cour ne s'est pas prononcée sur ce qu'on appelle la succession automatique dans le cas de certains traités multilatéraux (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II)*, p. 612, par. 23).

Tout bien considéré, dans la présente ordonnance, la Cour est restée fidèle à sa volonté d'abstention, disant à nouveau qu'elle «n'a pas à examiner cette question à l'effet de décider si elle peut ou non indiquer des mesures conservatoires dans le cas d'espèce».

Ce silence de la Cour alors qu'il serait si utile de répondre à la question, cette hésitation à prendre position risquent de donner une impression très différente de celle qu'envisage Craven lors de l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, quand il dit que «la Cour voulait se déclarer compétente tout en voulant éviter en même temps de se prononcer sur les problèmes délicats, d'ailleurs assez sérieux, qui se posent au sujet de la situation» de la

Yougoslavie face à la Charte et au Statut, et les inévitables conséquences juridiques de cette situation sur une affaire portée devant la Cour.

Compétence de la Cour ratione materiae

11. Je suis d'avis qu'en l'espèce la position adoptée par la Cour prête fortement à critiques.

La Cour considère :

« que le recours ou la menace du recours à l'emploi de la force contre un Etat ne sauraient en soi constituer un acte de génocide au sens de l'article II de la convention sur le génocide; et que, de l'avis de la Cour, il n'apparaît pas au présent stade de la procédure que les bombardements qui constituent l'objet de la requête yougoslave «comporte[nt] effectivement l'élément d'intentionnalité, dirigé contre un groupe comme tel, que requiert la disposition sus-citée» (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 240, par. 26*)» (ordonnance, par. 40).

L'intentionnalité est incontestablement l'élément subjectif qui est constitutif du crime de génocide comme du reste de n'importe quel autre crime. Mais cette question n'est pas l'objet de la prise de décision dans la procédure incidente de l'indication de mesures conservatoires et, par sa nature même, elle ne peut pas l'être.

Il faut à cet égard chercher une preuve fiable dans le différend qui, par ses principaux traits, est pour l'essentiel identique au différend examiné ici: il s'agit de l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*.

Dans l'ordonnance qu'elle a rendue le 8 avril 1993 sur l'indication de mesures conservatoires, souscrivant à l'affirmation du défendeur qui dit notamment «n'apport[er] aucun appui ni n'encourag[er], d'une façon ou d'une autre, la perpétration des crimes mentionnés dans la requête ... [et] que les griefs exposés dans la requête sont dénués de fondement» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mesures conservatoires, ordonnance du 8 avril 1993, C.I.J. Recueil 1993, p. 21, par. 42*), la Cour a considéré que:

«dans le contexte de la présente procédure concernant l'indication de mesures conservatoires, [elle] doit, conformément à l'article 41 du Statut, examiner si les circonstances portées à son attention exigent l'indication de mesures conservatoires, mais n'est pas habilitée à conclure définitivement sur les faits ou leur imputabilité et que sa décision doit laisser intact le droit de chacune des Parties de contester les faits allégués contre elle, ainsi que la responsabilité qui lui est imputée quant à ces faits et de faire valoir ses moyens sur le fond» (*ibid.*, p. 22, par. 44)

et que:

«[elle] n'est pas appelée à ce stade à établir l'existence de violations

de la convention sur le génocide» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mesures conservatoires, ordonnance du 8 avril 1993, C.I.J. Recueil 1993, p. 22, par. 46*).

La raison d'être des mesures conservatoires est par conséquent limitée à la préservation des droits des parties *pendente lite* qui sont l'objet du différend, droits qui peuvent ultérieurement faire l'objet de la décision de la Cour. Comme celle-ci le dit à nouveau dans l'affaire de la *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria*:

«Considérant que la Cour, dans le cadre de la présente procédure concernant l'indication de mesures conservatoires, n'est pas habilitée à conclure définitivement sur les faits ou leur imputabilité et que sa décision doit laisser intact le droit de chacune des Parties de contester les faits allégués contre elle, ainsi que la responsabilité qui lui est imputée quant à ces faits, et de faire valoir, le cas échéant, ses moyens sur le fond.» (*Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria, mesures conservatoires, ordonnance du 15 mars 1996, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 23, par. 43*.)

12. Sur ce point en particulier, il se pose des questions fondamentales au sujet de la position de la Cour.

On peut considérer de deux façons le lien entre le recours à la force armée et le génocide:

- a) est-ce que l'emploi de la force est un acte de génocide *per se* ou non?
- b) l'emploi de la force favorise-t-il le génocide et, dans l'affirmative, qu'est-ce alors au sens juridique?

Indéniablement, l'emploi de la force, en soi et par définition, ne constitue pas un acte de génocide. Nul besoin d'en faire la preuve. Toutefois, il n'est pas possible d'en déduire que l'emploi de la force est sans rapport avec la commission du crime de génocide et qu'il n'est pas possible d'établir un tel rapport. Pareille conclusion serait contraire à la logique la plus élémentaire.

L'article II de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide définit les actes de génocide comme

«l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel:

- a) meurtre de membres du groupe;
- b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;
- c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;
- d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;
- e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe».

N'importe lequel des actes ci-dessus peut être commis également au moyen de la force. L'emploi de la force est par conséquent l'un des moyens possibles de commettre des actes de génocide. Et, il convient de le signaler, c'est l'un des moyens les plus efficaces, étant donné les caractères propres de la force armée.

L'emploi étendu de la force armée, en particulier s'il vise des objets et des infrastructures constituant les conditions de la vie normale, peut aboutir à «soumettre le groupe à des conditions d'existence» entraînant bel et bien «sa destruction physique».

On peut bien entendu objecter que les actes en question ont pour rôle d'affaiblir la puissance militaire de la République fédérale de Yougoslavie. Mais pareille explication peut difficilement représenter un argument valable. Le raisonnement, en effet, va rapidement emprunter un cercle vicieux: la puissance militaire étant après tout composée d'hommes, il est possible d'aller jusqu'à prétendre que le meurtre collectif d'une foule de civils tient en quelque sorte lieu de mesure de précaution de nature à empêcher d'entretenir la puissance militaire de l'Etat, voire de l'augmenter en cas de mobilisation.

Certes, pour pouvoir parler de génocide, il faut une intention, c'est-à-dire qu'il faut vouloir «soumettre intentionnellement le groupe à des conditions d'existence» entraînant «sa destruction physique totale ou partielle».

Lors de procédures incidentes, la Cour ne peut pas — et ne doit d'ailleurs pas — chercher à établir de façon définitive qu'elle est en présence d'une volonté de soumettre le groupe à des conditions d'existence de nature à menacer sa survie. Eu égard à l'objet des mesures conservatoires, on peut dire qu'à ce stade de la procédure, il suffit d'établir que, le groupe étant soumis à des bombardements intensifs, on court objectivement le risque de voir cette situation aboutir à menacer sa survie.

La Cour a précisément adopté cette position dans l'ordonnance qu'elle a rendue le 8 avril 1993 au sujet de l'indication de mesures conservatoires dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*.

Le paragraphe 44 de cette ordonnance se lit comme suit:

«Considérant que la Cour, dans le contexte de la présente procédure concernant l'indication de mesures conservatoires, doit, conformément à l'article 41 du Statut, examiner si les circonstances portées à son attention exigent l'indication de mesures conservatoires, mais n'est pas habilitée à conclure définitivement sur les faits ou leur imputabilité et que sa décision doit laisser intact le droit de chacune des Parties de contester les faits allégués contre elle, ainsi que la responsabilité qui lui est imputée quant à ces faits et de faire valoir ses moyens sur le fond.» (*C.I.J. Recueil 1993*, p. 22.)

La question de l'«intentionnalité» est extrêmement complexe. L'intention appartient au domaine subjectif, c'est une catégorie psychologique, mais, dans la législation pénale contemporaine, l'intention est également établie à partir de circonstances objectives. L'intention présumée de com-

mettre l'acte fait très communément partie du système juridique. Par exemple, aux Etats-Unis d'Amérique, la jurisprudence autorise la présomption plausible par opposition à la présomption concluante, même en matière pénale.

De toute façon, les Parties s'opposent très clairement, semble-t-il, au sujet de l'«intentionnalité» en tant qu'élément constitutif du crime de génocide.

Le demandeur affirme que l'«intention» peut être présumée tandis que le défendeur soutient qu'en tant qu'élément constitutif du crime de génocide, l'«intention» doit être clairement établie sous forme de dol spécial. Cette opposition de vues entre les Parties constitue un différend relatif à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la ... convention [sur le génocide]», les différends de ce type comprenant aussi les différends relatifs à la responsabilité d'un Etat en matière de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III de ladite convention.

13. En même temps, il ne faut pas oublier que, «dans certains cas, surtout dans le génocide par la soumission à des conditions inhumaines de vie, le crime peut être perpétré par omission» (Stanislas Plawski, *Etude des principes fondamentaux du droit international pénal*, 1972, p. 115. Cité dans Nations Unies, doc. E/CN.4/Sub.2/416 daté du 4 juillet 1978, p. 28).

En effet,

«[l]'expérience prouve que l'état de guerre ou le régime d'occupation de guerre sont un prétexte facile pour les autorités responsables pour ne pas fournir à une population ou à un groupe ce qui leur est nécessaire pour subsister: vivres, médicaments, vêtements, habitations ... On nous dira que c'est la soumission du groupe à des conditions d'existence susceptibles d'entraîner sa destruction physique totale ou partielle.» (J. Y. Dautricourt, «La prévention du génocide et ses fondements juridiques», *Etudes internationales de psychosociologie criminelle*, n^{os} 14-15, 1969, p. 22-23. Cité dans Nations Unies, doc. E/CN.4/Sub.2/416 daté du 4 juillet 1978, p. 28.)

Il est donc d'une importance primordiale de savoir que, lors de procédures incidentes, la Cour ne peut pas — et ne doit d'ailleurs pas — chercher à établir de façon définitive une volonté de soumettre le groupe à des conditions d'existence de nature à menacer sa survie. Eu égard à l'objet des mesures conservatoires, on peut dire qu'à ce stade de la procédure, il suffit d'établir que, le groupe étant soumis à des bombardements intensifs, on court objectivement le risque de voir cette situation aboutir à menacer sa survie.

Compétence de la Cour ratione temporis

14. Pour la Cour, l'élément *ratione temporis* de sa compétence donne la clé de la position qu'elle adopte dans la présente instance, en concluant qu'elle n'a pas compétence. Dans son ordonnance, la Cour déclare notamment:

«Considérant qu'il est constant que les bombardements en cause ont commencé le 24 mars 1999 et se sont poursuivis, de façon continue, au-delà du 25 avril 1999; et qu'il ne fait pas de doute pour la Cour, au vu notamment des débats du Conseil de sécurité des 24 et 26 mars 1999 (S/PV.3988 et 3989), qu'un «différend d'ordre juridique» (*Timor oriental (Portugal c. Australie)*, C.I.J. Recueil 1995, p. 100, par. 22) a «surgi» entre la Yougoslavie et l'Etat défendeur, comme avec les autres Etats membres de l'OTAN, bien avant le 25 avril 1999, au sujet de la licéité de ces bombardements comme tels, pris dans leur ensemble;

Considérant que la circonstance que ces bombardements se soient poursuivis après le 25 avril 1999 et que le différend les concernant ait persisté depuis lors n'est pas de nature à modifier la date à laquelle le différend avait surgi; que des différends distincts n'ont pu naître par la suite à l'occasion de chaque attaque aérienne; et qu'à ce stade de la procédure, la Yougoslavie n'établit pas que des différends nouveaux, distincts du différend initial, aient surgi entre les Parties après le 25 avril 1999 au sujet de situations ou de faits postérieurs imputables aux Pays-Bas.» (Ordonnance, par. 28 et 29).

Cette position, de la part de la Cour, me paraît extrêmement contestable pour deux raisons principales:

- la première explication a un caractère général intéressant la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne la question, d'une part, et, de l'autre, intéressant le caractère de la procédure de l'indication de mesures conservatoires;
- la seconde explication a un caractère spécifique qui tient aux circonstances de la présente instance.

14.1. S'agissant de sa compétence, il paraît incontestable que la Cour adopte, quand il est question pour elle d'indiquer des mesures conservatoires, une attitude libérale à l'égard de l'élément temporel. La Cour est en l'occurrence motivée par un fait qu'elle met assez régulièrement en évidence:

«on ne saurait admettre *a priori* qu'une demande fondée sur un tel grief échappe complètement à la juridiction internationale;

[cette] constatation ... est suffisante pour autoriser en droit la Cour à examiner la demande en indication de mesures conservatoires;

l'indication de telles mesures ne préjuge en rien la compétence de la Cour pour connaître au fond de l'affaire et laisse intact le droit du défendeur de faire valoir ses moyens à l'effet de la contester» (*Anglo-Iranian Oil Co., ordonnance du 5 juillet 1951, C.I.J. Recueil 1951, p. 93*),

et

«lorsqu'elle est saisie d'une demande en indication de mesures conservatoires, la Cour n'a pas besoin, avant d'indiquer ces mesures, de s'assurer de manière concluante de sa compétence quant au fond de l'affaire, mais ... elle ne doit cependant pas appliquer l'article 41 du Statut lorsque son incompétence au fond est manifeste» (*Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), mesures conservatoires, ordonnance du 17 août 1972, C.I.J. Recueil 1972, p. 14, par. 15; et Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande), mesures conservatoires, ordonnance du 17 août 1972, C.I.J. Recueil 1972, p. 33, par. 16).*

Il n'est guère besoin de relever que le membre de phrase «n'a pas besoin ... de s'assurer de manière concluante de sa compétence quant au fond de l'affaire» vise la compétence *in toto* et que, par conséquent, il s'étend aussi à la compétence *ratione temporis*. Je donnerai deux exemples caractéristiques pour montrer que la Cour adopte communément l'attitude définie ci-dessus vis-à-vis de la compétence *ratione temporis*:

a) Dans les différends relatifs à l'affaire *Lockerbie*, la Cour a dit notamment ceci:

«lors de la procédure orale les Etats-Unis ont soutenu qu'il n'y avait pas lieu d'indiquer les mesures conservatoires demandées parce que la Libye n'avait pas établi, *prima facie*, que les dispositions de la convention de Montréal pouvaient constituer une base de compétence dans la mesure où le délai de six mois prescrit par le paragraphe 1 de l'article 14 de ladite convention n'était pas expiré lors du dépôt de la requête de la Libye; et ... la Libye n'avait pas établi que les Etats-Unis eussent refusé l'arbitrage» (*Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil 1992, p. 122, par. 25).*

et elle dit encore:

«dans le contexte de la [procédure relative à l'affaire *Lockerbie*], qui concerne une demande en indication de mesures conservatoires, [la Cour] doit, conformément à l'article 41 du Statut, examiner si les circonstances portées à son attention exigent l'indication de telles mesures, mais n'est pas habilitée à conclure définitivement sur les faits et le droit, et ... sa décision doit laisser intact le droit des Parties de contester les faits et de faire valoir leurs moyens sur le fond» (*ibid.*, p. 126, par. 41).

b) La question de la compétence *ratione temporis* de la Cour dans la procédure relative à l'indication de mesures conservatoires s'est éga-

lement posée dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*. Dans son ordonnance du 8 avril 1993 sur la demande en indication de mesures conservatoires, la Cour a notamment déclaré :

« Considérant que la Cour constate que le Secrétaire général a considéré la Bosnie-Herzégovine comme ayant non pas adhéré, mais succédé à la convention sur le génocide, et que, si tel était le cas, la question de l'application des articles XI et XIII de la convention ne se poserait pas; considérant toutefois que la Cour note que, même si la Bosnie-Herzégovine devait être considérée comme ayant adhéré à la convention sur le génocide, ce qui aurait pour conséquence que la requête pourrait être tenue pour prématurée au moment de son dépôt, « ce fait aurait été couvert » par l'écoulement du laps de temps de quatre-vingt-dix jours qui serait arrivé à son terme entre le dépôt de la requête et la procédure orale sur la demande (voir *Concessions Mavrommatis en Palestine, arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 34*); que la Cour, en décidant si elle doit ou non indiquer des mesures conservatoires, se préoccupe moins du passé que du présent et de l'avenir; que, par conséquent, même si la compétence de la Cour était affectée par la limite de temps qu'invoque la Yougoslavie — point que la Cour n'a pas à trancher dans l'immédiat — cela ne constituerait pas nécessairement un obstacle à l'exercice par la Cour des pouvoirs qu'elle tient de l'article 41 de son Statut. » (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mesures conservatoires, ordonnance du 8 avril 1993, C.I.J. Recueil 1993, p. 16, par. 25.*)

S'agissant de la nature de la procédure relative à l'indication de mesures conservatoires, celle-ci n'est certainement pas conçue pour établir une fois pour toutes, de façon définitive, la compétence de la Cour. C'est pourquoi celle-ci, dans sa pratique, parle quasiment toujours de « compétence *prima facie* » quand il est question pour elle d'indiquer des mesures conservatoires. Il est bien entendu difficile de trouver dans la jurisprudence de la Cour une définition explicite de la « compétence *prima facie* », mais ses éléments constitutifs n'en sont pas moins relativement faciles à établir. Le qualificatif « *prima facie* » lui-même dit implicitement qu'il ne s'agit pas d'une compétence établie à titre définitif, il s'agit d'une compétence découlant, ou censée découler normalement, d'un fait juridique pertinent qui est défini *in concreto* comme le « titre de compétence ». Mais suffit-il d'invoquer le « titre de compétence » *per se* pour qu'il y ait compétence *prima facie*? Il ne fait aucun doute qu'il faut ici répondre par la négative.

On peut néanmoins dire que le « titre de compétence » suffit *per se* pour constituer une compétence *prima facie* sauf « lorsque [l']incompétence au fond est manifeste » (*Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), mesures conservatoires, ordonnance du 17 août 1972, C.I.J. Recueil 1972, p. 15, par. 15; Compétence en matière de pêcheries (Répu-*

blique fédérale d'Allemagne c. Islande), mesures conservatoires, ordonnance du 17 août 1972, C.I.J. Recueil 1972, p. 33, par. 16).

Autrement dit, le cas de figure envisagé est celui où l'incompétence est évidente *stricto sensu*, c'est-à-dire quand les Etats veulent saisir la Cour alors qu'il n'existe rigoureusement aucun chef de compétence.

Il est parfaitement établi dans la pratique de la Cour que l'absence de l'élément temporel de sa compétence, même si elle est évidente, ne lui ôte pas sa compétence dès lors qu'il peut être aisément porté remède au défaut temporel.

Dans son arrêt sur les exceptions préliminaires soulevées par la Yougoslavie dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* en date du 11 juillet 1996, la Cour a déclaré notamment :

« Certes, la compétence de la Cour doit normalement s'apprécier à la date du dépôt de l'acte introductif d'instance. Cependant la Cour, comme sa devancière, la Cour permanente de Justice internationale, a toujours eu recours au principe selon lequel elle ne doit pas sanctionner un défaut qui affecterait un acte de procédure et auquel la partie requérante pourrait aisément porter remède. Ainsi, dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, la Cour permanente s'est exprimée de la sorte :

« Même si la base de l'introduction d'instance était défectueuse pour la raison mentionnée, ce ne serait pas une raison suffisante pour débouter le demandeur de sa requête. La Cour, exerçant une juridiction internationale, n'est pas tenue d'attacher à des considérations de forme la même importance qu'elles pourraient avoir dans le droit interne. Dans ces conditions, même si l'introduction avait été prématurée, parce que le traité de Lausanne n'était pas encore ratifié, ce fait aurait été couvert par le dépôt ultérieur des ratifications requises. » (C.P.J.I. série A n° 2, p. 34.)

C'est du même principe que procède le *dictum* suivant de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise* :

« Même si la nécessité d'une contestation formelle ressortait de l'article 23, cette condition pourrait être à tout moment remplie par un acte unilatéral de la Partie demanderesse. La Cour ne pourrait s'arrêter à un défaut de forme qu'il dépendrait de la seule Partie intéressée de faire disparaître. » (C.P.J.I. série A n° 6, p. 14.)

La présente Cour a fait application de ce principe dans l'affaire du *Cameroun septentrional* (C.I.J. Recueil 1963, p. 28), ainsi que dans celle des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*), lorsqu'elle a déclaré : « Il n'y aurait aucun sens à obliger maintenant le Nicaragua à enta-

mer une nouvelle procédure sur la base du traité — ce qu'il aurait pleinement le droit de faire.» (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 428-429, par. 83.)

En l'occurrence, quand bien même il serait établi que les Parties, qui étaient liées chacune par la convention au moment du dépôt de la requête, ne l'auraient été entre elles qu'à compter du 14 décembre 1995, la Cour ne saurait écarter sa compétence sur cette base dans la mesure où la Bosnie-Herzégovine pourrait à tout moment déposer une nouvelle requête, identique à la présente, qui serait de ce point de vue inattaquable.» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II)*, p. 613-614, par. 26.)

Ce n'est pas seulement la nature de la procédure en indication de mesures conservatoires qui s'oppose à l'établissement définitif et concluant de l'élément temporel de la compétence, c'est aussi la nature même de la compétence *ratione temporis* de la Cour. En effet,

«la compétence *ratione temporis* n'existe pas en tant que concept indépendant du droit régissant les décisions judiciaires internationales, et plus particulièrement encore du droit régissant la juridiction et la compétence de la Cour. C'est un concept subordonné, donnant lieu à un problème particulier, consistant à déterminer la nature et l'effet de cette subordination sur la compétence personnelle ou matérielle de la Cour, selon le cas.» (Shabtai Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1996*, vol. II, p. 583.)

14.2. Est-il possible de soutenir qu'en l'espèce la réserve *ratione temporis* figurant dans la déclaration yougoslave d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour est de nature à permettre de dire que l'«incompétence au fond» est manifeste?

Il ne fait pas de doute que les Parties s'opposent fondamentalement au sujet de la qualification de l'attaque armée menée contre la République fédérale de Yougoslavie. Pour le défendeur, deux mois de bombardements et d'autres actes dirigés contre la République fédérale de Yougoslavie représentent «une situation continue», une unité organique inextricable composée d'un grand nombre d'actes, tandis que, pour la Yougoslavie, il s'agit d'une

«violation d'une obligation internationale ... compos[ée] d'une série d'actions ou omissions relatives à des cas distincts, [qui] se produit au moment de la réalisation de celle des actions ou omissions de la série qui établit l'existence du fait composé» (*Projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats, première partie, articles 1-35*, art. 25, p. 272, par. 2).

Il est d'ailleurs fait état dans la requête de ce paragraphe 2 de l'article 25

du projet d'articles sur la responsabilité des Etats établi par la Commission du droit international, lequel dispose notamment aussi:

«le temps de perpétration de la violation s'étend sur la période entière à partir de la première des actions ou omissions dont l'ensemble constitue le fait composé non conforme à l'obligation internationale et autant que ces actions ou omissions se répètent» (*Projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats, première partie, articles 1-35, art. 25, p. 272, par. 2*).

Cette opposition fondamentale sur la façon de concevoir l'attaque armée dirigée contre la République fédérale de Yougoslavie représente, du point de vue juridique, «un désaccord sur un point de droit ... une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts» selon la définition donnée dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine (arrêt n° 2, 1924, C.P.J.I. série A n° 2, p. 11)*.

Il s'agit par conséquent d'un différend entre les Parties qui, en soi, ne porte pas sur la compétence, en particulier pas sur la compétence *prima facie*; toutefois, la décision que la Cour adoptera sur le différend peut avoir un effet sur sa compétence *ratione temporis*.

Face à un différend de ce type, la Cour a en principe le choix entre deux solutions:

- a) trancher le différend *lege artis*. Cette possibilité est, du point de vue de la jurisprudence bien établie de la Cour, exclusivement théorique. Nous avons en effet affaire ici à une question qui, en règle générale, se résout non pas lors de la procédure en indication de mesures conservatoires mais lors de la procédure sur le fond;
- b) dire, comme la Cour en a pris l'habitude, qu'il existe un désaccord sur un point de droit, mais qu'elle

«n'est pas habilitée à conclure définitivement sur les faits ou le droit, et que sa décision doit laisser intact le droit des Parties de contester les faits et de faire valoir leurs moyens sur le fond» (*Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jama-hiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil 1992, p. 126, par. 41*).

La Cour a toutefois choisi une troisième solution qui est, à mon avis, la moins acceptable. La Cour ne s'est pas penchée sur la solution du différend; en outre, elle n'a pas même établi quels sont ses principaux éléments, et n'a pas établi non plus que le différend en question, par sa nature même, ne saurait être traité lors d'une procédure qui a essentiellement pour objet de préserver les droits de chacune des parties, droits qu'il faudra confronter au stade de l'examen au fond. La Cour a purement et simplement accepté l'une des thèses juridiques opposées en prenant ainsi un curieux virage — c'est-à-dire qu'elle est entrée dans le domaine de la décision provisoire sans pour autant se prononcer formellement.

IV. UN CHEF SUPPLÉMENTAIRE DE COMPÉTENCE

15. Le deuxième jour de la procédure orale devant la Cour, le demandeur a présenté à l'encontre des Pays-Bas, l'Etat défendeur, un nouveau chef de compétence sous forme de complément, l'article 4 du traité de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation de 1931, qui se lit comme suit :

«Si, dans le cas d'un des litiges visés à l'article 2, les deux Parties n'ont pas eu recours à la Commission permanente de conciliation ou si celle-ci n'a pas réussi à concilier les Parties, le litige sera soumis d'un commun accord par voie de compromis soit à la Cour permanente de Justice internationale qui statuera dans les conditions et suivant la procédure prévues par son Statut, soit à un tribunal arbitral qui statuera dans les conditions et suivant la procédure prévues par la convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

A défaut d'accord entre les Parties sur le choix de la juridiction, sur les termes du compromis ou, en cas de procédure arbitrale, sur la désignation des arbitres, l'une ou l'autre d'entre elles après un préavis d'un mois, aura la faculté de porter directement, par voie de requête, le litige devant la Cour permanente de Justice internationale.»

Dans son exposé, le conseil des Pays-Bas a expliqué systématiquement, en détail, à la fois les raisons de forme et les raisons de fond qui militent contre l'idée de fonder la compétence de la Cour sur l'article 4 dudit traité.

Le motif de forme est lié au moment auquel le demandeur invoque ledit traité comme base de compétence. L'Etat défendeur, en l'espèce les Pays-Bas, estime que le nouveau chef de compétence a été présenté à un stade tardif de la procédure, «peu avant la clôture des débats» (CR 99/26, p. 7), et est par conséquent irrecevable.

La Cour dit :

«Considérant que l'invocation par une partie d'une nouvelle base de juridiction au stade du second tour de plaidoiries sur une demande en indication de mesures conservatoires est sans précédent dans la pratique de la Cour; qu'une démarche aussi tardive, lorsqu'elle n'est pas acceptée par l'autre partie, met gravement en péril le principe du contradictoire et la bonne administration de la justice; et que, par suite, la Cour ne saurait, aux fins de décider si elle peut ou non indiquer des mesures conservatoires dans le cas d'espèce, prendre en considération le nouveau chef de compétence dont la Yougoslavie a entendu se prévaloir le 12 mai 1999.» (Ordonnance, par. 44.)

La Cour adopte là une position qui ne tient pas du tout.

En ce qui concerne les chefs supplémentaires de compétence, la Cour a une pratique fort bien établie dans sa jurisprudence. Dans l'arrêt qu'elle rend le 26 novembre 1984 dans l'affaire du *Nicaragua*, elle dit ceci :

«La Cour considère que le fait de ne pas avoir invoqué le traité de 1956 comme titre de compétence dans la requête n'empêche pas en soi de s'appuyer sur cet instrument dans le mémoire. La Cour devant toujours s'assurer de sa compétence avant d'examiner une affaire au fond, il est certainement souhaitable que «les moyens de droit sur lesquels le demandeur prétend fonder la compétence de la Cour» soient indiqués dans les premiers stades de la procédure, et l'article 38 du Règlement spécifie qu'ils doivent l'être «autant que possible» dans la requête. Un autre motif de compétence peut néanmoins être porté ultérieurement à l'attention de la Cour, et celle-ci peut en tenir compte à condition que le demandeur ait clairement manifesté l'intention de procéder sur cette base (*Certains emprunts norvégiens*, C.I.J. Recueil 1957, p. 25), à condition aussi que le différend porté devant la Cour par requête ne se trouve pas transformé en un autre différend dont le caractère ne serait pas le même (*Société commerciale de Belgique*, C.P.J.I. série AIB n° 78, p. 173).» (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, C.I.J. Recueil 1984, p. 426-427, par. 80.)

La Cour a été également appelée à se prononcer sur la recevabilité de nouvelles bases de compétence à l'occasion de la seconde demande en indication de mesures conservatoires dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*.

En effet, par une seconde demande déposée au Greffe le 27 juillet 1993, la Bosnie-Herzégovine a demandé à la Cour l'indication de mesures conservatoires complémentaires. Par des lettres en date du 6 août, du 10 août et du 13 août 1993, l'agent de la Bosnie-Herzégovine a précisé que la compétence de la Cour reposait non pas seulement sur les bases de compétence définies précédemment mais également sur des bases supplémentaires.

Dans l'ordonnance qu'elle rend à ce sujet le 13 septembre 1993, la Cour conclut au paragraphe 28 :

«aux fins d'une demande en indication de mesures conservatoires, la Cour ne doit pas se refuser à priori d'examiner de telles bases supplémentaires de compétence, mais elle doit se demander si, compte tenu de toutes les circonstances, y compris les considérations énoncées dans la décision précitée, les textes invoqués pourraient constituer une base sur laquelle sa compétence pour connaître du différend pourrait *prima facie* être fondée» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mesures conser-*

vatoires, ordonnance du 13 septembre 1993, C.I.J. Recueil 1993, p. 339).

16. On peut par conséquent en déduire que, du point de vue de la jurisprudence de la Cour, il faut absolument que trois conditions soient remplies pour que de nouveaux chefs de compétence soient recevables:

- a) le demandeur doit indiquer clairement qu'il entend procéder sur cette base;
- b) l'invocation de chefs supplémentaires de compétence ne doit pas transformer le différend porté devant la Cour par requête en un autre différend dont le caractère ne serait pas le même;
- c) les nouveaux chefs de compétence invoqués peuvent constituer une base sur laquelle la compétence de la Cour pour connaître du différend pourrait être fondée *prima facie*.

Il est difficile de nier qu'au regard de ces trois conditions à remplir, de nouveaux chefs de compétence sont parfaitement recevables en l'espèce.

Le fait même que le demandeur invoque l'article 4 du traité de 1931 en s'appuyant sur la réserve relative au droit de modifier la requête, autorise en soi à conclure qu'il a l'intention de procéder sur cette base. En outre, dans sa requête, le demandeur a clairement déclaré qu'il présentait un complément à ladite requête contre les Pays-Bas «pour violation de l'obligation de ne pas recourir à l'emploi de la force», ce qui précise implicitement que ce nouveau chef de compétence ne transforme pas le différend porté devant la Cour en un autre différend dont le caractère ne serait pas le même. (On peut citer à titre d'exemple de chef supplémentaire de compétence transformant objectivement le différend porté devant la Cour en un autre différend dont le caractère n'est pas le même motif présenté par la Bosnie-Herzégovine dans une seconde demande en indication de mesures conservatoires déposée auprès du Greffe de la Cour le 27 juillet 1993: il est en effet difficile de prouver que le traité de 1919 conclu entre les Puissances alliées et associées et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes sur la protection des minorités ou bien

«le droit international de la guerre coutumier et conventionnel et ... le droit international humanitaire, y compris, mais sans que cette énumération soit limitative, les quatre conventions de Genève de 1949, le premier protocole additionnel de 1977 à ces conventions, le règlement annexé à la convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mesures conservatoires, ordonnance du 13 septembre 1993, C.I.J. Recueil 1993, p. 341, par. 33*)

ont un lien direct avec l'objet du différend dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* et ne transforment pas le différend porté devant la Cour en un autre différend).

En dernier lieu, il me paraît incontestable que le traité de 1931, lequel

a été conclu et conçu pour régler les différends éventuels entre les parties contractantes par «la conciliation, le règlement judiciaire et l'arbitrage» propose par définition une base sur laquelle fonder la compétence de la Cour pour connaître de la requête. Le premier alinéa de l'article 4 dudit traité stipule que «le litige ser[fa] soumis d'un commun accord par voie de compromis» et, comme tel n'est manifestement pas le cas, c'est le second alinéa du même article qui peut normalement conférer compétence à la Cour *pro futuro*.

Dans ces conditions, il reste à établir si le demandeur a vraiment invoqué son nouveau chef de compétence *in extremis*, à un stade tardif de la procédure.

L'article 38, paragraphe 2, du Règlement de la Cour, dispose que «[l]a requête indique *autant que possible* les moyens de droit sur lesquels le demandeur prétend fonder la compétence de la Cour» (les italiques sont de moi). Cette formule, «autant que possible», montre clairement qu'il n'y a pas lieu de préciser nécessairement dans la requête tous les moyens de droit sur lesquels le demandeur entend «fonder la compétence de la Cour». Comme on peut le déduire des exemples cités ci-dessus, la Cour s'inspire dans sa jurisprudence de ce qui me paraît être ainsi la seule interprétation possible de l'article 38, paragraphe 2, de son Règlement.

Au reste, ni le Statut ni le Règlement de la Cour n'énonce de dispositions qui définissent directement ou indirectement ce qu'il faut entendre par stade «précoce» ou «tardif» de la procédure.

Il est certain qu'à cet égard, l'avis des Parties en litige ne constitue pas en soi un critère fiable et déterminant. Ce qu'ils entendent par «précoce» ou «opportun», ou bien par «tardif» est évidemment entaché de subjectivité.

C'est pourquoi il me paraît nécessaire de faire appel, ne serait-ce que de façon élémentaire, à un critère objectif pour apprécier ce qui peut représenter un «stade tardif de la procédure».

Au sens du Règlement de la Cour, on peut dire que le «stade tardif» ou bien le «dernier stade» de la procédure coïncide avec la clôture officielle, tout au moins quand il s'agit de la procédure relative à l'indication de mesures conservatoires. C'est là l'interprétation qui vient à l'esprit à la lecture de l'article 74, paragraphe 3, du Règlement, qui dispose notamment que «[l]a Cour reçoit et prend en considération toutes observations qui peuvent lui être présentées *avant la clôture de cette procédure*» (les italiques sont de moi). La formule très large, très générale «toutes observations» signifie implicitement que ces «observations» peuvent être présentées soit oralement soit par écrit.

Que le droit des parties soit conçu de façon aussi large dans le cadre de la procédure relative à l'indication de mesures conservatoires, en particulier quand il s'agit d'établir les chefs de compétence, fait écho au besoin impératif, pour la Cour, de trouver dans un délai très court, correspondant à l'urgence de la procédure, une solution satisfaisante tant en ce qui concerne sa compétence *prima facie* qu'en ce qui concerne les autres faits pertinents.

Le libellé impératif de la disposition pertinente n'autorise aucune dérogation. Mais il appartient à la Cour de trouver concrètement une solution dans chaque cas d'espèce sans pour autant s'écarter de la disposition quant au fond, une solution qui, respectant l'égalité fondamentale entre les parties, permettrait à la partie adverse d'exposer sa position en ce qui concerne la question dont il s'agit — en l'espèce le chef supplémentaire de compétence.

En l'occurrence, la Cour a procédé de cette façon, donnant à ladite Partie la possibilité de réagir dans le délai accordé aux Parties au second tour de plaidoiries pour répondre aux allégations présentées lors du premier tour.

L'argument utilisé par la Cour pour soutenir que le chef supplémentaire de compétence qu'apporte l'article 4 du traité de 1931 est irrecevable correspond à une justification formelle répondant exclusivement à un souci de commodité.

Si, dans le cadre d'un procès, un acte doit être déclaré irrecevable simplement parce qu'il est sans précédent dans la pratique de la juridiction saisie, en bonne logique, la Cour, après sa création en 1946, aura commencé à fonctionner dans des conditions extraordinairement difficiles puisqu'elle n'aura pas eu la possibilité de se familiariser avec le déroulement d'un procès et les initiatives des parties.

17. Outre cette question de forme, il se pose aussi des questions de fond. A cet égard, la question essentielle est de savoir si la République fédérale de Yougoslavie est partie contractante au traité de 1931. Cette fois, la question se ramène à celle de savoir quelle est la nature des transformations territoriales de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie et quelles ont été leurs conséquences sur le statut de la République fédérale de Yougoslavie.

Concrètement, on peut considérer la question de différents points de vue :

a) si la Cour estime que la République fédérale de Yougoslavie est Membre des Nations Unies indépendamment du fondement et des modalités de sa situation — que cette conclusion concerne exclusivement la procédure devant la Cour ou que ce soit un principe général — on peut alors en déduire que la République fédérale de Yougoslavie est partie contractante au traité de 1931, en s'appuyant sur l'article 35 de la convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités qui énonce la règle suivante :

«Lorsque, après séparation de toute partie du territoire d'un Etat, l'Etat prédécesseur continue d'exister, tout traité qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard de l'Etat prédécesseur reste en vigueur à l'égard du reste de son territoire, à moins :

- a) que les Etats intéressés n'en conviennent autrement ;
- b) qu'il ne soit établi que le traité se rapporte uniquement au territoire qui s'est séparé de l'Etat prédécesseur ; ou

c) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat prédécesseur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité» (Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités, art. 35);

- b) si la Cour estime que la République fédérale de Yougoslavie ne peut pas assumer automatiquement la qualité de Membre des Nations Unies à la place de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, comme l'indique la résolution 47/1 de l'Assemblée générale, cette position de la Cour n'incite pas nécessairement à conclure que la République fédérale de Yougoslavie n'est pas partie contractante au traité de 1931. Les notions de «continuité de la qualité d'Etat Membre des Nations Unies» et d'«identité et continuité juridiques» ne sont pas identiques.

La succession automatique de la qualité d'Etat Membre au sein des Nations Unies est incontestablement l'une des formes sous lesquelles s'exprime la permanence juridique d'un Etat qui subit des modifications territoriales. Toutefois, il n'en découle pas automatiquement que cette succession automatique en ce qui concerne la qualité d'Etat Membre des Nations Unies couvre intégralement la notion de continuité juridique d'un Etat; mais il s'agit d'un élément extrêmement important de cette continuité juridique, en particulier pour des raisons politiques, car la qualité d'Etat Membre des Nations Unies, en soi, ne peut ni constituer cette continuité ni l'annuler. Qu'un Etat soit membre d'organisations internationales ne donne, du point de vue constitutionnel, effet à la notion de continuité que si cette qualité s'accompagne d'autres éléments pertinents auxquels elle est organiquement liée. Il s'agit avant tout des relations diplomatiques et du fait pour ledit Etat d'être partie à des traités en vigueur.

Par le comportement adopté après la sécession de certaines unités de l'ancienne Fédération yougoslave, les Pays-Bas ont reconnu, *de facto* tout au moins, l'identité et la continuité juridiques de la République fédérale de Yougoslavie. C'est-à-dire que les Pays-Bas figurent au nombre des pays qui ont en permanence, sans aucune solution de continuité, entretenu des relations diplomatiques avec la République fédérale de Yougoslavie, relations qu'ils avaient précédemment établies et entretenues à diverses périodes avec l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie. Et même quand ils ont reconnu que les entités de la Fédération yougoslave ayant fait sécession étaient devenues des Etats souverains et indépendants et qu'ils ont établi avec ces derniers des relations diplomatiques, les Pays-Bas n'ont pas adopté officiellement, sous la forme d'un instrument adapté aux relations interétatiques, une position juridique pour indiquer que la République fédérale de Yougoslavie était à leurs yeux un Etat nouveau et qu'ils rénovaient en conséquence leurs relations diplomatiques avec ce pays.

Les Pays-Bas ne dissimulent nullement le fait qu'ils étaient en train de négocier avec la République fédérale de Yougoslavie; qu'ils avaient à titre préliminaire convenu qu'un certain nombre de traités bilatéraux conclus avec la République fédérative socialiste de Yougoslavie resteraient en vigueur mais que le traité de 1931 ne faisait pas partie de ce groupe de traités et que l'accord réalisé n'était pas officiellement confirmé.

Si nous laissons de côté le point de savoir si le maintien en vigueur du traité de 1931 était ou non en cours de négociation, plusieurs faits n'en sont pas moins incontestables:

- a) dans le cadre de l'accord réalisé mais non pas confirmé officiellement, les Pays-Bas ont admis qu'un certain nombre de traités bilatéraux conclus avec la République fédérative socialiste de Yougoslavie demeurent en vigueur avec la République fédérale de Yougoslavie. C'est-à-dire que les Pays-Bas, *nolens-volens*, ont tacitement reconnu l'identité juridique de la République fédérale de Yougoslavie ainsi que la continuité entre la République fédérative socialiste de Yougoslavie et la République fédérale de Yougoslavie;
- b) l'accord réalisé sur ce maintien en vigueur d'un certain nombre de traités bilatéraux, même s'il n'est pas officiellement confirmé, n'est pas dépourvu d'effets juridiques. Cet accord relève de la catégorie des conventions orales, informelles auxquelles la convention de Vienne sur le droit des traités reconnaît un caractère obligatoire. Dans le commentaire de l'article 2 de la convention, intitulé «Expressions employées», il est notamment déclaré:

«[s]i l'emploi du terme «traité» dans le projet d'articles est limité aux accords internationaux en forme écrite, ce n'est pas pour nier la valeur juridique des accords verbaux en droit international» (*Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, p. 206*).

En dernier lieu, on a peine à croire qu'en se préparant à négocier le maintien en vigueur de traités bilatéraux conclus avec la République fédérative socialiste de Yougoslavie, un Etat aussi organisé que les Pays-Bas ne se soit pas penché sur ce qu'il advenait de ses relations conventionnelles avec la République fédérale de Yougoslavie. En particulier, on ne doit pas oublier que la Fédération yougoslave issue de la seconde guerre mondiale a été également officiellement reconnue par la communauté internationale comme le successeur du Royaume de Yougoslavie, et cette reconnaissance signifie implicitement que la Fédération de Yougoslavie est liée par tous les droits et obligations découlant des traités conclus par le Royaume de Yougoslavie avant la seconde guerre mondiale.

Le fait que les Pays-Bas ne soient pas partie contractante à la convention sur la succession d'Etats n'a pas d'importance du point de vue de la règle énoncée à l'article 35 de ladite convention.

Cette règle relève du droit coutumier existant et lie les Etats en l'absence de ladite convention et indépendamment d'elle. Cette convention sur la

succession d'Etats est un ensemble *sui generis* d'éléments de codification et de développement progressif du droit international. La règle énoncée à l'article 35 de ladite convention, en tant que manifestation de la codification du droit coutumier existant, n'a guère qu'une valeur déclaratoire.

Il faut donc en déduire inévitablement que les Pays-Bas savaient, ou qu'ils étaient obligés de savoir que le traité de 1931 est toujours en vigueur et a par conséquent valeur obligatoire en ce qui les concerne. Il serait difficile de croire qu'un Etat qui est un sujet de droit international aussi bien organisé, professionnellement et intellectuellement, que les Pays-Bas n'a pas pleinement conscience de ses droits et obligations.

Sur un plan général, il est possible de formuler deux hypothèses:

- a) les Pays-Bas n'avaient pas conscience que le traité de 1931 était en vigueur. Si l'hypothèse est juste, les Pays-Bas commettaient une erreur en ce qui concerne leurs droits (erreur *in jus*). D'après le principe général de droit qui s'énonce *ignorantia legis nocet*, lequel appartient également au droit des traités (1969), cette erreur est dénuée de pertinence;
- b) les Pays-Bas avaient conscience que le traité de 1931 était en vigueur, mais, pour une raison ou une autre, ils n'en ont pas fait état au cours de la procédure devant la Cour. Pour des raisons pratiques tenant à cette procédure devant la Cour, la différence entre les hypothèses a) et b) est ici sans aucune importance.

La position que la Cour adopte au paragraphe 44 de son ordonnance n'est absolument pas acceptable.

Vu les indications claires, dépourvues d'ambiguïté, que donne à cet égard le paragraphe 3 de l'article 74 de son Règlement, la Cour était tenue d'entendre les observations de la République fédérale de Yougoslavie qui présentaient le traité de 1931 comme une base additionnelle de compétence et d'en tenir compte. L'article 4 de ce traité est une base de compétence *prima facie* de la Cour dans la procédure en indication de mesures conservatoires requises par le demandeur. Pratiquant la logique qu'elle a suivie dans l'affaire de l'*Application de la convention sur le génocide*, la Cour n'aurait pas eu besoin de se pencher sur la question de la succession d'Etats. Dans la seconde procédure en indication de mesures conservatoires, dans cette même affaire relative à l'*Application de la convention sur le génocide*, au sujet des thèses de la Bosnie-Herzégovine qui voulait faire du traité de 1919 un chef de compétence, la Cour a en effet énoncé la conclusion suivante:

«la Cour ... n'aura à se prononcer ni sur le maintien en vigueur, ni sur l'interprétation des articles 11 et 16 dudit traité; ... à première vue, le texte du traité de 1919 impose une obligation au Royaume des Serbes, Croates et Slovènes de protéger les minorités sur son propre territoire; ... en conséquence ..., si, et dans la mesure où la Yougoslavie est aujourd'hui liée par le traité de 1919 en tant que successeur de ce royaume, ses obligations en vertu de ce traité

seraient apparemment limitées à l'actuel territoire de la Yougoslavie» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mesures conservatoires, ordonnance du 13 septembre 1993, C.I.J. Recueil 1993, p. 340, par. 31*).

En sus de la cohérence dont la Cour témoigne dans sa jurisprudence quand les situations sont pour l'essentiel identiques, il faut aussi noter que la ressemblance entre la présente instance et l'affaire citée ci-dessus tient au fait que le traité de 1931 peut être considéré comme une expression conventionnelle de l'obligation impérative de caractère général imposant aux parties contractantes de régler leurs différends de façon pacifique.

Même si le document dans lequel le demandeur a fait valoir que le traité de 1931 était un chef supplémentaire de compétence devait être déclaré «irrecevable», la Cour ne pouvait pas faire abstraction de l'existence dudit traité. En l'occurrence, elle aurait pu faire une distinction entre le document lui-même et le traité de 1931, en tant que base de compétence.

V. AUTRES QUESTIONS PERTINENTES

18. Au paragraphe 16 de son ordonnance, la Cour dit :

«Considérant que la Cour est profondément préoccupée par le drame humain, les pertes en vies humaines et les terribles souffrances que connaît le Kosovo et qui constituent la toile de fond du présent différend, ainsi que par les victimes et les souffrances humaines que l'on déplore de façon continue dans l'ensemble de la Yougoslavie.»

Le libellé de cette déclaration me paraît inacceptable pour plusieurs raisons. La première est que cet énoncé fait part d'une préoccupation humanitaire double. La Cour dit être «profondément préoccupée» et évoque en même temps «les pertes en vies humaines» et «les victimes». De sorte qu'en ce qui concerne «l'ensemble de la Yougoslavie», la Cour évoque techniquement «les victimes» comme un fait qui ne cause pas de «préoccupation profonde». En outre, l'énoncé permet également de l'interpréter comme signifiant que le Kosovo ne fait pas partie de la Yougoslavie. C'est-à-dire qu'après avoir mis en relief la situation au Kosovo-Metohija, la Cour utilise l'expression «dans l'ensemble de la Yougoslavie». Compte tenu de la situation de fait et de la situation de droit, il aurait fallu dire «dans le reste de la Yougoslavie». De surcroît, faire allusion au «Kosovo» et à «l'ensemble de la Yougoslavie» non seulement n'a aucun fondement juridique dans la situation actuelle, mais ne repose pas sur les faits non plus. C'est l'ensemble de la Yougoslavie qui est attaqué. Les souffrances et les pertes en vies humaines sont malheureusement un fait s'appliquant en général au pays tout entier; dans ces conditions, même si elle avait eu à sa disposition des chiffres précis concernant le nombre des victimes et l'ampleur des souffrances de la population de la

Yougoslavie, la Cour n'aurait de toute façon pas eu le droit moral d'établir la moindre discrimination à cet égard. De plus, dire que «le drame humain ... et les terribles souffrances que connaît le Kosovo et qui constituent la toile de fond du présent différend» non seulement est une indication de caractère politique mais représente, ou pourrait représenter, une sorte de justification de l'attaque armée menée contre la Yougoslavie. Il suffit de rappeler à ce propos que l'Etat défendeur qualifie son action armée d'intervention humanitaire.

Il appartient à la Cour d'établir à un stade ultérieur de la procédure quelle est véritablement la situation en droit, c'est-à-dire quels sont les faits pertinents. Au stade actuel, la question des raisons profondes de l'attaque armée dirigée contre la République fédérale de Yougoslavie fait l'objet d'allégations politiques. Le défendeur soutient qu'il s'agit d'une intervention humanitaire provoquée par «le drame humain et les terribles souffrances», tandis que le demandeur estime que *sedes materiae* les raisons profondes sont à chercher ailleurs — dans le soutien apporté à l'organisation terroriste à l'œuvre au Kosovo et dans la volonté politique de sécession qui anime le Kosovo-Metohija.

Nous avons donc affaire ici à des qualifications politiques opposées dans lesquelles la Cour ne devrait pas entrer, cela lui est même interdit à mon avis, si ce n'est dans le cadre d'une procédure judiciaire normale.

19. L'énoncé du paragraphe 50 de l'ordonnance donne l'impression que la Cour cherche assez élégamment à renvoyer la balle dans le jardin du Conseil de sécurité. Pour l'essentiel, c'est inutile, parce que, sous sa forme actuelle, cet énoncé n'est qu'une simple paraphrase d'une donnée élémentaire qui est que «le Conseil de sécurité est investi de responsabilités spéciales en vertu du chapitre VII de la Charte». Il est possible, certes, de l'interpréter aussi comme un appel lancé à l'organe des Nations Unies qui est très précisément chargé de prendre des mesures en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression et qui a d'ailleurs été conçu à cet effet; mais, en l'occurrence, la Cour devrait rappeler aussi une autre donnée élémentaire: en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies, un différend juridique doit être soumis à la Cour internationale de Justice.

20. En utilisant l'appellation «Kosovo» au lieu de l'appellation officielle de «Kosovo-Metohija», la Cour a continué de suivre la pratique des organes politiques des Nations Unies, pratique dont, d'ailleurs, les Etats défendeurs ne se départissent jamais.

Il est difficile de justifier pareille pratique, sauf, bien entendu, si nous admettons que l'opportunité politique, les intérêts politiques et concrets sont à cet égard des arguments valables. C'est ce que montre également de façon éloquente la pratique suivie pour désigner la République fédérale de Yougoslavie. A la suite de la sécession de certaines parties de l'ancienne Fédération yougoslave, les organes des Nations Unies et les Etats défendeurs eux-mêmes ont utilisé la formule «Yougoslavie (Serbie et Monténégro)». Mais, depuis le 22 novembre 1995, le Conseil de sécurité utilise, dans ses résolutions 1021 et 1022, la formule «République

fédérale de Yougoslavie» au lieu de l'ancienne formule «République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)», sans qu'il y ait eu de décision expresse à cet égard et dans une situation de droit inchangée par rapport à celle dans laquelle le Conseil, comme d'autres organes des Nations Unies, se servait de la formule «République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)». Le fait que ce changement de pratique du Conseil de sécurité date du lendemain du jour où a été paraphé l'accord de paix de Dayton autorise à soutenir avec assez de fermeté que cette pratique concrète ne s'inspire pas de critères juridiques objectifs mais plutôt de critères politiques.

En utilisant le terme «Kosovo» au lieu du nom «Kosovo-Metohija», la Cour, en fait, fait deux choses à la fois :

- a) elle adopte l'appellation courante et populaire servant à désigner les unités territoriales d'un Etat indépendant;
- b) elle laisse de côté l'appellation officielle de la province méridionale de Serbie, appellation consacrée par les actes constitutionnels et juridiques tant de la Serbie que de la République fédérale de Yougoslavie. En outre, la Cour agit ainsi contrairement à la pratique établie par les organisations internationales compétentes. Par exemple, la désignation officielle de la province méridionale de Serbie «Kosovo-Metohija» est celle qui figure dans l'accord conclu par la République fédérale de Yougoslavie et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (*International Legal Materials*, 1999, vol. 38, p. 24).

Même si pareille pratique, laquelle, à mon sens, est totalement incorrecte, non seulement sur le plan du droit mais aussi du point de vue du bon usage, pouvait se défendre quand elle émane d'entités qui situent l'intérêt et la commodité au-dessus de la loi, elle est inexplicable quand elle émane d'un organe judiciaire.

21. L'expression «droit humanitaire» que la Cour utilise aux paragraphes 19 et 48 de son ordonnance prête également à confusion, pour une double raison : d'un côté, la Cour ne manifeste pas une parfaite cohérence dans l'emploi de cette formule. Dans l'affaire de l'*Application de la convention sur le génocide*, la Cour a dit que ladite convention faisait partie du droit humanitaire, alors qu'il est manifeste qu'en raison de sa nature même, ladite convention relève du droit pénal international (voir l'opinion dissidente de M. Kreća dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, exceptions préliminaires, C.I.J. Recueil 1996 (II)*, p. 774-775, par. 108).

D'un autre côté, il me semble que dans la présente ordonnance, la formule «droit humanitaire» est employée en un sens différent plus proche du sens généralement accepté aujourd'hui. Et il convient de faire précisément état de l'extrait pertinent de l'ordonnance en raison même du libellé des paragraphes 19 et 48. En isolant le droit humanitaire parmi les règles de droit international que les parties sont tenues de respecter, il est possible que la Cour veuille, discrètement, voire timidement, justifier impli-

citement l'attaque armée dirigée contre la République fédérale de Yougoslavie ou tout au moins en atténuer les conséquences sur le plan du droit.

Dans son premier sens juridique, le droit humanitaire correspond implicitement aux règles du *jus in bello*. Si la Cour s'inspirait, comme je n'en doute nullement, de considérations humanitaires quand elle a souligné la nécessité de respecter les règles du droit humanitaire, elle aurait dû souligner expressément aussi l'importance fondamentale que revêt la règle énoncée à l'article 2, paragraphe 4, de la Charte, laquelle trace la ligne de démarcation entre une société internationale primitive, où le droit fait défaut, et une communauté internationale organisée où règne le droit.

(Signé) Milenko KREĆA.