

OPINION DISSIDENTE DE M. BASDEVANT

Je regrette de ne pouvoir souscrire à l'arrêt de la Cour déclinant sa compétence en la présente affaire et je crois devoir indiquer sommairement les motifs de mon dissentiment.

Pour apprécier la valeur de l'Exception préliminaire opposée par le Gouvernement norvégien à la compétence de la Cour, celle-ci s'est placée sur le terrain que les Parties ont choisi pour en discuter, à savoir l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour et les déclarations des Gouvernements du Royaume de Norvège et de la République française acceptant la juridiction obligatoire de la Cour conformément audit article. Je ne conteste pas ce point de départ.

La Cour s'est attachée à la réserve énoncée dans ladite déclaration de la France et portant que « cette déclaration ne s'applique pas aux différends relatifs à des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale telle qu'elle est entendue par le Gouvernement de la République française ». Elle a relevé qu'en vertu de la condition de réciprocité énoncée dans les deux déclarations et admise par l'article 36, paragraphe 3, la Norvège est au bénéfice de cette réserve. J'interprète de la même façon la clause de réciprocité.

Pas plus que la Cour je n'estime nécessaire de me poser, à propos de la présente affaire, la question de la validité initiale de ladite réserve.

C'est moins la réserve considérée en elle-même et en quelque sorte dans l'abstrait que la manière d'interpréter l'attitude de la Norvège quand elle l'a invoquée au titre de la réciprocité qui est à l'origine de mon dissentiment. C'est dire que je me place rigoureusement en face du cas d'espèce : un différend entre la France et la Norvège, une exception d'incompétence opposée par la Norvège à la requête présentée par la France.

L'arrêt de la Cour accueille cette exception d'incompétence pour le motif que la Norvège, invoquant la réserve française au titre de la réciprocité, a déclaré que la présente affaire relevait essentiellement de sa compétence nationale telle que l'entend le Gouvernement norvégien. Cette prise de position du Gouvernement norvégien est apparue à la Cour comme suffisante pour faire échec à la juridiction obligatoire de la Cour admise, en principe, par les déclarations des deux Gouvernements.

C'est au sujet de l'interprétation ainsi donnée à la prise de position du Gouvernement norvégien que j'éprouve les doutes les plus sérieux.

On peut concevoir qu'un État, invoquant la réserve, entende lui donner une portée catégorique, de telle sorte que l'opinion par lui émise sur la nature du différend suffise à faire échec à la compétence de la Cour, sans autre examen de la part de celle-ci : je n'entends rien préjuger touchant la validité de la réserve interprétée

avec une telle portée. Je note seulement qu'il faudra que cet État manifeste que telle est la portée qu'il donne à l'opinion qu'il émet, qu'apparaisse suffisamment sa volonté de prendre la responsabilité d'une telle attitude. Or il me paraît difficile d'imputer à la Norvège une telle intention, une telle attitude qui serait peu compatible avec son attitude traditionnelle en matière d'arbitrage et de juridiction internationale; il me paraît difficile d'admettre que la Norvège ait eu l'intention de prendre une telle responsabilité, politique et morale, non seulement envers la Partie adverse et devant la Cour dans le présent litige, mais, d'une manière plus générale et par un tel précédent, devant les Nations Unies, enfin, à la raison de l'objet du procès, à l'égard de son propre crédit financier. Il y faudrait une manifestation plus claire d'une telle intention.

Or les termes dans lesquels la Norvège a fait appel à la réserve sont des plus mesurés. Ils ne donnent pas à cet appel un caractère catégorique qui signifierait que la Cour doit s'arrêter à lui sans plus ample examen.

La référence à la réserve est faite dans les Exceptions préliminaires, paragraphe 23, mais elle n'y apparaît que sous une forme hypothétique. Sur la base de considérations amplement exposées, les Exceptions préliminaires formulent tout d'abord cette conclusion: « Il est donc certain qu'en portant devant la Cour le différend énoncé dans sa requête ... le Gouvernement français lui demande de se prononcer sur des questions de droit interne et non de droit international, c'est-à-dire sur des questions étrangères à la compétence que lui ont reconnue les déclarations faites par les parties sur pied de l'article 36, paragraphe 2, du Statut. » Aussitôt après, les Exceptions préliminaires ajoutent: « Aucun doute n'est possible sur ce point. S'il en pouvait cependant subsister, le Gouvernement norvégien se prévaudrait des réserves formulées par le Gouvernement français dans sa déclaration du 1^{er} mars 1949. »

Ainsi le Gouvernement norvégien commence par énoncer très fortement la thèse selon laquelle le différend porte sur des questions de droit interne et échappe par là à la compétence de la Cour. Le bien-fondé de cette thèse et la valeur des arguments présentés à l'appui sont évidemment soumis à l'appréciation de la Cour. Le Gouvernement norvégien prétend que sa thèse est incontestable, qu'aucun doute n'est possible sur ce point. Il émet cependant une hypothèse, celle où un doute subsisterait, et c'est seulement en vue de cette hypothèse qu'il se réfère à la réserve française.

C'est dans les Exceptions préliminaires que se trouve toute l'argumentation norvégienne au sujet de la réserve. Or, indépendamment du fait que cette argumentation ne prend place ici qu'à titre hypothétique, la Norvège n'avance pas une interprétation de la réserve qui ferait de celle-ci un moyen catégorique pour un État

de faire échec à la compétence de la Cour. Une telle interprétation est possible: la Norvège ne l'énonce pas. Sans préciser d'ailleurs sa pensée, elle avance une interprétation plus modérée selon laquelle « pareille réserve doit être interprétée de bonne foi et ... un Gouvernement qui se retrancherait derrière elle pour dénier compétence à la Cour dans un cas où il ne s'agirait manifestement pas d'une « affaire relevant essentiellement de la compétence nationale » commettrait un abus de droit, devant lequel la Cour ne serait pas désarmée ».

Par là, la Norvège reconnaît à la Cour un contrôle sur l'exercice par un État du droit d'invoquer la réserve. Quelle est l'étendue de ce pouvoir de contrôle? La formule ci-dessus rappelée ne le précise pas, mais une indication figurant à la fin de l'exposé concernant la première exception préliminaire et de ce qui est dit de la réserve invoquée par la Norvège fournit une indication. Le Gouvernement norvégien y affirme tout d'abord son droit de se prévaloir de la réserve française, mais il ne s'en tient pas là. Il croit utile de justifier l'usage qu'il fait de ce droit et, à cet effet, il ajoute: « Convaincu que le différend ... relève de la compétence nationale, il se sent pleinement justifié à faire usage de ce droit. » L'énoncé de cette conviction serait inutile si le Gouvernement norvégien entendait donner à son appréciation de la nature du différend un caractère décisif la faisant échapper au contrôle de la Cour. S'il se dit convaincu que le différend relève de la compétence nationale c'est parce qu'il tire cette conviction des considérations qu'il a exposées pour établir que ce différend est du ressort du droit norvégien, non du droit international. Et, « en conséquence », donc en conséquence de la conviction ainsi acquise, il « demande à la Cour de décliner, pour raison d'incompétence, la mission dont le Gouvernement français voudrait la charger ».

Si l'on rapproche ce passage de la large place faite dans les Exceptions préliminaires à l'argumentation sur le caractère du différend déterminé par le caractère du droit à appliquer, on est amené à penser que, dans l'esprit du Gouvernement norvégien, les deux motifs qu'il invoque à l'appui de sa première exception préliminaire se rejoignent et que, dans l'espèce, l'appréciation du caractère national de l'affaire doit être déduit de la considération du droit à appliquer.

Cette interprétation est confirmée par le fait que dans la suite de la procédure écrite et orale, le Gouvernement norvégien s'est soigneusement attaché au caractère du droit applicable pour fonder son exception d'incompétence. Il n'a été fait en son nom qu'une seule allusion à la réserve française et seulement sous la forme indirecte et très brève d'une mention de la condition de réciprocité, à l'audience du 20 mai 1957. Et encore le conseil du Gouvernement norvégien qui a fait cette allusion ne l'a-t-il faite que pour aboutir à la conclusion que les engagements liant les deux États en matière

de juridiction « ne concernent que des différends de droit international ». Voilà qui confirme l'interprétation ci-dessus donnée des intentions du Gouvernement norvégien et celle-ci est en harmonie avec l'affirmation, souvent répétée, que le Gouvernement norvégien ne rejette pas la compétence de la Cour d'une manière absolue, parce que telle est sa volonté propre, mais pour des motifs soigneusement exposés et dont, par cet exposé même, il entend faire la Cour juge.

La Norvège aurait eu intérêt à donner au moyen que lui offrait la réserve française un caractère catégorique. Elle ne l'a pas fait et pour une raison de haute valeur, parce qu'elle a eu le souci de se conformer à ses obligations internationales.

En matière de juridiction obligatoire, la France et la Norvège ne sont pas liées seulement par les déclarations qu'elles ont souscrites sur la base de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour. Elles le sont également par l'Acte général du 26 septembre 1928 auquel elles ont l'une et l'autre adhéré. Cet acte est entre elles un de ces « traités et conventions en vigueur » qui établissent la compétence de la Cour et que vise l'article 36, paragraphe 1, du Statut; pour l'application de cet acte, l'article 37 du Statut a substitué la Cour internationale de Justice à la Cour permanente de Justice internationale. Cet acte a été mentionné dans les Observations du Gouvernement français, puis expressément invoqué, à l'audience du 14 mai, par l'agent de ce Gouvernement; il a été mentionné, à l'audience du 21 mai, par le conseil du Gouvernement norvégien. A aucun moment, il n'a été mis en doute que cet acte fût droit entre la France et la Norvège.

Rien ne permet de penser que cet Acte général doive échapper à l'attention de la Cour. A aucun moment il n'est apparu que le Gouvernement français ait renoncé à s'en prévaloir. Eût-il gardé sur lui le silence que la Cour « dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis » ne saurait l'ignorer. Lorsqu'il s'agit de statuer sur sa compétence et surtout de statuer sur la portée d'une exception à sa compétence obligatoire dont le principe a été admis entre les Parties, la Cour doit par elle-même rechercher avec tous les moyens dont elle dispose quel est le droit. En une matière où une telle recherche s'imposait moins impérieusement à elle, la Cour permanente n'a pas reculé devant elle, déclarant que « dans l'accomplissement de sa tâche de connaître elle-même le droit international, elle ... a étendu ses recherches à tous précédents, doctrines et faits qui lui étaient accessibles et qui auraient, le cas échéant, pu révéler l'existence d'un des principes du droit international visés par le compromis ». (C. P. J. I. Arrêt n° 9, p. 31.)

En adhérant à l'acte général, le 31 mai 1931, le Gouvernement français a, dans la mesure où l'y autorisaient expressément l'article 39, litt. b, et l'article 41 dudit acte, énoncé que son adhésion,

comportant entre autres acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour, s'appliquait aux différends « autres que ceux que la Cour permanente de Justice internationale reconnaîtrait comme portant sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'État ». Cette réserve ayant été formulée par la France, la Norvège peut, ainsi qu'il est dit à l'article 39, paragraphe 3, de l'Acte général, s'en prévaloir vis-à-vis de la France.

Tel était le droit en vigueur entre la France et la Norvège sur la juridiction obligatoire de la Cour au moment où la France a accepté, à nouveau, la juridiction obligatoire de la Cour par sa déclaration du 1^{er} mars 1949 sur la base de l'article 36, paragraphe 2, du Statut. Ce droit en vigueur comportait la réserve de la compétence exclusive de l'État mais, d'une part, en qualifiant cette réserve, selon ce que reconnaît le droit international et d'autre part, en attribuant à la Cour le pouvoir de vérifier, lorsque la réserve viendrait à être invoquée, si elle l'était à bon droit ou à tort.

La déclaration par laquelle le Gouvernement français a admis la juridiction obligatoire sur la base de l'article 36, paragraphe 2, du Statut contient une réserve de portée plus étendue puisqu'elle se réfère non à ce que reconnaît le droit international mais à l'appréciation du Gouvernement qui invoque la réserve et que, d'autre part, elle ne soumet pas cette appréciation au contrôle de la Cour, en sa lettre du moins. La déclaration restreint donc le domaine de la juridiction obligatoire plus que ne le faisait l'Acte général dans les rapports entre la France et la Norvège. Or il est manifeste que cette déclaration unilatérale du Gouvernement français n'a pas pu modifier, dans ce sens restrictif, le droit alors en vigueur entre la France et la Norvège.

Dans une affaire où il avait été soutenu que non pas une déclaration unilatérale mais un traité entre deux États avait limité la portée entre eux de leurs déclarations antérieures acceptant la juridiction obligatoire, la Cour permanente a rejeté ce moyen et dit à ce propos :

« La multiplicité d'engagements conclus en faveur de la juridiction obligatoire atteste chez les contractants la volonté d'ouvrir de nouvelles voies d'accès à la Cour plutôt que de fermer les anciennes ou de les laisser se neutraliser mutuellement pour aboutir à l'incompétence. » (C. P. J. I., Série A/B, n° 77, p. 76.) Une voie d'accès à la Cour a été ouverte par l'adhésion des deux Parties à l'Acte général de 1928 : elle ne saurait être fermée ou neutralisée par la disposition restrictive que le Gouvernement français et non le Gouvernement norvégien a ajoutée à son acceptation nouvelle de la juridiction obligatoire énoncée dans sa déclaration de 1949. Cette disposition restrictive, émanant d'un seul, ne fait pas droit entre la France et la Norvège ; elle ne suffit pas à faire échec au régime juridique existant entre eux sur ce point ; elle ne saurait fermer la

voie d'accès à la Cour antérieurement ouverte ni la neutraliser pour aboutir à l'incompétence.

Entre la France et la Norvège, sur le point ici considéré, l'admission de la juridiction obligatoire n'est donc, aujourd'hui comme avant la déclaration française du 1^{er} mars 1949, écartée que pour les différends que la Cour reconnaîtrait comme portant sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'État.

Cette constatation de l'état du droit existant entre la France et la Norvège explique le sens attaché par la Norvège à l'invocation qu'elle a faite à la réserve française. Elle l'a invoquée et elle ne pouvait l'invoquer que dans le sens qu'a cette réserve dans les rapports entre la France et la Norvège, c'est-à-dire non comme une réserve dont l'application dépend de l'appréciation discrétionnaire faite par l'État qui l'invoque mais comme une réserve dont la portée dépend de ce que reconnaît le droit international selon l'appréciation que fera la Cour. Je ne puis pas imputer à la Norvège l'intention de donner à la réserve un sens plus absolu qui contredirait le droit existant en la matière entre les deux pays.

Cette interprétation comportant référence à ce que reconnaît le droit international selon l'appréciation qu'en fera la Cour est parfaitement en harmonie avec l'interprétation modérée que la Norvège a donnée de la réserve et le peu de place qu'elle lui a faite dans son argumentation, alors que celle-ci a comporté les plus grands efforts pour établir que le différend porte sur des points de droit norvégien, non de droit international et échappe, à ce titre, à la compétence de la Cour.

En présence de toute cette argumentation et déjà à la simple lecture des Exceptions préliminaires, je me refuse à interpréter la pensée du Gouvernement norvégien comme ayant été de démontrer à la satisfaction de la Cour que le différend ne porte que sur des points de droit norvégien, de la prier de dire que la Cour admet qu'il en est ainsi et comme ayant été d'ajouter, aussitôt que l'opinion de la Cour sur ce point est sans importance, que seule compte ici l'opinion du Gouvernement norvégien.

La pensée du Gouvernement norvégien me paraît bien différente. En invoquant la réserve française, il a entendu en confronter la portée en la présente affaire avec les données de celle-ci: l'objet de la demande et le droit applicable. C'est sur ce terrain que l'appel à la réserve doit être apprécié et c'est sur ce terrain que le débat s'est effectivement développé entre Parties.

Le Gouvernement norvégien aurait pu procéder autrement. Invoquant la réserve française il aurait pu se prévaloir, à ce propos, du fait qu'il s'agit en l'espèce d'emprunts publics, de mesures affectant le régime monétaire de la Norvège: je ne préjuge pas la valeur de telles considérations. Il avait été procédé ainsi dans l'affaire des Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, ce qui amena la Cour permanente à dire que les questions de nationalité sont de celles que le droit international laisse à la compétence de

l'État mais qu'il en est autrement lorsqu'à leur propos est en cause l'application de traités. Le Gouvernement norvégien n'a pas procédé ainsi. Les seuls motifs qu'il ait présentés et qui, s'ils sont admis, seraient de nature à établir que le présent différend met la Cour en présence de questions que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Norvège sont ceux qui se rapportent à la nature du droit applicable pour la solution de ce différend: droit norvégien et non droit international.

Interprétant autrement que j'ai cru pouvoir le faire la pensée du Gouvernement norvégien — et c'est la source de mon dissentiment —, l'arrêt n'a pas eu à rechercher si le différend soumis à la Cour relève exclusivement de l'application du droit norvégien et si, à ce titre, il échappe à la compétence de la Cour soit par application de l'article 36, paragraphe 3, du Statut, soit par le jeu de la réserve française invoquée par la Norvège sans autre précision. En conséquence de ce silence de l'arrêt, je me bornerai sur ce point à de très brèves observations.

Je comprends qu'en face de la rédaction donnée aux conclusions de la Requête, le Gouvernement norvégien ait soulevé sa première exception préliminaire: les mêmes termes auraient pu se trouver dans les conclusions d'un porteur agissant devant un tribunal norvégien contre son débiteur norvégien. Mais le débat devant la Cour a éliminé toute assimilation entre ces deux procès et il a été maintes fois affirmé devant elle, notamment du côté norvégien, que le différend entre le Gouvernement français et le Gouvernement norvégien était autre et relevait d'une autre branche du droit que le différend entre porteurs et débiteurs norvégiens.

Le Gouvernement français agit ici dans l'exercice du droit que lui reconnaît le droit international d'exercer la protection de ses nationaux vis-à-vis d'un État étranger. L'arrêt rappelle à juste titre que, dans sa note du 27 janvier 1955, le Gouvernement français proposait au Gouvernement norvégien de porter le litige devant le juge international en vue de déterminer, sur la base des principes généraux du droit international, si la clause or dont, suivant lui, les emprunts litigieux étaient assortis devait être respectée. L'arrêt rappelle de même que, dès le début de la controverse diplomatique, dans sa note du 16 juin 1925, la Légation de France à Oslo a cru pouvoir relever une contradiction entre la loi norvégienne du 15 décembre 1923 et les engagements pris envers les porteurs des emprunts de la Banque hypothécaire de Norvège, et a invoqué, à ce propos, qu'une décision unilatérale ne semble pas opposable à des créanciers étrangers. Le Gouvernement français n'a cessé, devant la Cour, de s'en prendre, sous cet aspect, à cette loi de 1923, demandant à la Cour, dans ses conclusions finales déposées le 25 mai 1957, de dire et juger que les engagements sur le montant des dettes

contractées dans les emprunts visés dans la Requête ne peuvent être modifiés unilatéralement. Le Gouvernement français a entendu se prévaloir des arrêts 14 et 15 de la Cour permanente de Justice internationale en alléguant que, dans la présente affaire comme autrefois dans les affaires des emprunts serbes et des emprunts fédéraux brésiliens, il s'agit d'emprunts internationaux. Il a fait grief à la Norvège de la discrimination par elle faite au bénéfice des porteurs danois et suédois et au détriment des porteurs français, discrimination qu'il a présentée comme constituant une violation directe du droit international. De tout cela il a cherché à obtenir le redressement par une décision de la Cour qui, sans se prononcer sur un aménagement financier qu'il se déclarait prêt à étudier avec le Gouvernement norvégien, porterait que le débiteur des emprunts énumérés dans la Requête ne s'acquitte valablement de son obligation que par un paiement en valeur or à chaque échéance.

C'est sur ce terrain que le Gouvernement français a entendu placer la demande par lui formée contre le Gouvernement norvégien. Je n'ai pas à préjuger la réponse qu'elle comporte sur tel ou tel point ainsi soulevé. Je me borne à constater que l'appréciation de cette demande ne relève pas du droit norvégien mais du droit international.

Sans doute, pour arriver jusqu'aux points de droit ainsi énoncés et à d'autres de même sorte soulevés dans les débats, faut-il constater tout d'abord que les emprunts litigieux ou certains d'entre eux sont assortis de la clause or. Cela concerne les faits de la cause et ceux-ci ont été exposés à ce titre dans le Mémoire et le Contre-Mémoire. Cet exposé des faits peut amener à rencontrer certains points de droit norvégien touchant, par exemple, la validité initiale de la clause or dans les emprunts litigieux. Mais si la Cour est saisie de points de droit international dans le différend actuellement pendant entre la France et la Norvège et si elle est compétente à ce titre pour connaître de ce différend, il va de soi qu'elle aura aussi à examiner les points de fait qui se posent. Elle doit ranger parmi ceux-ci les questions d'interprétation des lois norvégiennes qu'elle pourra rencontrer. Il n'a jamais été soutenu que la Cour devrait renvoyer l'examen de telles questions à la décision de tel ou tel tribunal national.

Compte tenu du sens que j'attache à la pensée du Gouvernement norvégien invoquant la réserve française, et compte tenu de la nature des questions effectivement soumises à la Cour, je ne pense pas que la Norvège soit fondée, en l'espèce, à décliner la compétence de la Cour en invoquant la réserve de sa compétence nationale.

(Signé) BASDEVANT.