

2. EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE BULGARIE

(Israël c. Bulgarie)

(DÉCLINATOIRE DE COMPÉTENCE)

A. Communication de l'agent du Gouvernement de Bulgarie du 4 décembre 1958 ¹

Dans une lettre datée du 16 octobre 1957, le ministre plénipotentiaire d'Israël à La Haye a annoncé au Greffier de la Cour internationale de Justice la déposition d'une requête introductive d'instance au nom du Gouvernement d'Israël contre le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie en l'affaire relative à l'incident aérien du 27 juillet 1955.

D'après la requête, la Cour doit être considérée comme compétente pour connaître de l'affaire « du fait que l'État d'Israël et la République populaire de Bulgarie ont, l'un et l'autre, accepté la juridiction obligatoire de la Cour ». A l'appui de cette assertion, la requête ajoute: « L'acceptation par Israël de la juridiction obligatoire est formulée dans sa déclaration du 3 octobre 1956 remplaçant la déclaration antérieure du 4 septembre 1950 et s'appliquant aux différends nés après le 25 octobre 1951. La Bulgarie a accepté la juridiction obligatoire purement et simplement le 29 juillet 1921 à l'occasion du dépôt par ce pays de son instrument de ratification du Protocole de signature concernant le Statut de la Cour permanente de Justice internationale (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 6, p. 143). »

Le mémoire déposé le 2 juin 1958 au Greffe de la Cour par l'agent du Gouvernement d'Israël n'ajoute rien d'essentiel à l'argumentation de la requête introductive d'instance quant à la compétence de la Cour. Après une reproduction *in extenso* de la déclaration d'Israël du 3 octobre 1956 sur l'acceptation de la compétence de la Cour, le mémoire donne le texte de la déclaration de la Bulgarie de 1921, ajoutant que cette déclaration serait devenue applicable au moment de l'admission de la Bulgarie à l'Organisation des Nations Unies, soit le 14 décembre 1955.

Le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie oppose, conformément à l'article 62 du Règlement de la Cour, des exceptions tendant à faire déclarer irrecevable la requête du Gouvernement d'Israël. En ce moment donc, le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie ne soumet pas à la Cour un contre-mémoire tel que l'entend l'article 42, paragraphe 2, dudit Règlement. Le présent document, sans aborder le fond du litige, ne contient que l'exposé de fait et de droit sur lequel les exceptions préliminaires sont fondées.

¹ Voir Quatrième Partie, *Correspondance*, Section A, n° 65.

I

Première exception préliminaire : l'article 36, paragraphe 5, du Statut de la Cour internationale de Justice est inapplicable à l'égard de la République populaire de Bulgarie

Comme il a été dit plus haut, de l'avis du Gouvernement d'Israël, l'obligation pour la République populaire de Bulgarie de se soumettre à la juridiction de la Cour internationale de Justice découlerait de la déclaration faite par le Gouvernement bulgare en 1921, et prévoyant l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale dans le cadre de l'article 36, paragraphes 2 et 3, de son Statut. Une pareille assertion n'est possible que si cette déclaration d'acceptation de la « clause facultative », faite par le Gouvernement bulgare en 1921, est mise en connexion avec le texte de l'article 36, paragraphe 5, du Statut de la Cour internationale de Justice.

Le Gouvernement bulgare estime que la thèse du Gouvernement d'Israël est dépourvue de tout fondement juridique, et pour prouver son assertion invoque les arguments pertinents que voici :

1. L'engagement prévu à l'article 36, paragraphe 2, du Statut prenait naissance à la suite de la signature d'un protocole spécial, annexé au « Protocole de signature du Statut » du 16 décembre 1920 et intitulé « Disposition facultative ». Les déclarations par lesquelles les Gouvernements mentionnaient les conditions auxquelles ils reconnaissaient la juridiction de la Cour comme obligatoire étaient habituellement apposées ou reproduites au bas de la « Disposition facultative »¹.

La possibilité de s'engager conformément aux termes de la « Disposition facultative » existait uniquement pour les Membres de la Société des Nations et pour les États mentionnés à l'annexe au Pacte de la Société des Nations².

L'engagement par rapport à la « Disposition facultative » ne prenait pas naissance automatiquement avec la signature et la ratification du Protocole de signature du Statut en date du 16 décembre 1920. La signature et la ratification du Protocole rendaient tout simplement l'État respectif membre du Statut de la Cour. Autrement dit, l'État en question devenait partie à un acte institutionnel créant un organe judiciaire international. Tout engagement par rapport à la « Disposition facultative » supposait de son côté une manifestation de volonté spéciale et expressément formulée sous la forme d'une déclaration faite soit au moment de

¹ Voir *Seizième Rapport* de la Cour permanente de Justice internationale (15 juin 1939-31 décembre 1945), Publication de la C. P. I. J., Série E, n° 16, pp. 41-42.

² Voir Manley Hudson — *The Permanent Court of International Justice*, New York, p. 450, d'après lequel les déclarations faites par d'autres États ne devaient pas rentrer dans le cadre de l'article 36, paragraphe 2, du Statut.

la signature ou de la ratification du Protocole, soit à une date ultérieure. Mais étant donné que toute déclaration de cette nature était habituellement apposée ou reproduite au bas du Protocole spécial, annexé au Protocole de signature du Statut, il en découle que dans leur ensemble les déclarations portant adoption de la « Disposition facultative » doivent être considérées comme des déclarations basées sur le Statut de la Cour et, par conséquent, comme des déclarations très intimement liées à ce Statut. Ce lien formel étant la manifestation d'une connexion interne, le sort de ces déclarations est inséparable de celui du Statut. Leur valeur juridique ne peut être isolée de celle du Statut. Elles ne peuvent garder leur force que tant que le Statut lui-même garde la sienne. Une abrogation du Statut de la Cour doit entraîner inévitablement la fin juridique des déclarations relatives à la juridiction obligatoire. Le consentement de l'État qui a fait une déclaration prévue à l'article 36 ne se rapporte pas d'une manière abstraite à n'importe quelle institution judiciaire internationale, et ne vise pas indifféremment tout moyen judiciaire de solution des conflits. Par l'intermédiaire du Statut, qui en constitue le fondement normatif, les déclarations d'adhésion à l'article 36 ne visent expressément qu'une Cour déterminée — à savoir la Cour permanente de Justice internationale.

Vu ce qui précède et étant donné que la Cour permanente de Justice internationale et son Statut ont pris fin le 18 avril 1946, il en résulte qu'ont pris fin également toutes les déclarations contenant acceptation de la juridiction de cette Cour, faites jusqu'alors par différents États. Ce qui vient d'être dit concerne les déclarations sans exception, qu'elles fussent de durée limitée ou illimitée. Les déclarations sans limitation de durée, tout comme celles à durée limitée non encore expirées le 18 avril 1946, ont perdu de plein droit effet juridique du fait de la disparition de l'instance judiciaire même dont la compétence était explicitement acceptée.

Le fait même que lors de la rédaction des textes du Statut de l'actuelle Cour internationale de Justice ayant trait à l'acceptation de la juridiction obligatoire il a été jugé nécessaire d'insérer une disposition telle que le paragraphe 5 de l'article 36, prouve à lui seul que les auteurs du nouveau Statut ont eu comme point de départ l'idée que les déclarations faites sous le régime de l'ancienne Cour perdaient au moment de sa dissolution toute valeur juridique. Cette conclusion découle très nettement des discussions qui se sont déroulées lors de la création de la Cour internationale de Justice.

Il est hors de doute que les dispositions de l'article 36, paragraphe 5, ont un caractère transitoire et que leur application suppose inévitablement une liaison étroite entre deux périodes qui se superposent ou se suivent : la période non encore expirée, pendant laquelle étaient en vigueur des déclarations d'acceptation de la « Disposition facultative » de l'ancien Statut — cette période ne pouvant aller au-delà du 18 avril 1946 — et la période où commence la participation des États respectifs à l'Organisation des Nations Unies et

au Statut de la nouvelle Cour. Cette liaison immédiate entre les deux périodes est absolument indispensable pour l'entrée en jeu du remplacement entre l'ancienne et la nouvelle Cour, tel qu'il est prévu par l'article 36, paragraphe 5, du nouveau Statut. Ce remplacement ne pouvait concerner que les seuls États qui, tout en étant membres de l'ancien Statut dans les conditions prévues par son article 36, étaient aussi devenus membres du nouveau Statut, respectivement de la nouvelle Cour, *en un moment où l'ancienne Cour n'avait pas encore cessé d'exister*. Ainsi, on pouvait mettre à profit les déclarations existantes et maintenir à l'avenir aussi leur caractère obligatoire pour les États qui, entrant à l'Organisation des Nations Unies dans l'intervalle de temps entre la fondation de l'Organisation et la dissolution de l'ancienne Cour, soit jusqu'au 18 avril 1946, sont devenus immédiatement, sans interruption aucune, sans « hiatus chronologique », membres de la nouvelle Cour internationale tout en se préparant à abandonner l'ancienne du fait de sa prochaine dissolution. Tel est le sens qu'on peut uniquement attribuer au paragraphe 5 de l'article 36 du nouveau Statut. Ceci découle de la simple nature des choses et se voit confirmer par la rédaction même du texte de l'article 36, paragraphe 5, qui parle de déclarations « qui sont encore en force ». L'expression qui vient d'être citée doit être comprise dans le sens qu'il s'agissait de déclarations étant en force au plus tard jusqu'au 18 avril 1946, date prévue par la résolution de la 21^{me} Assemblée de la Société des Nations, relative à la dissolution de la Cour permanente. D'après cette résolution, la Cour permanente de Justice internationale devait être « considérée à tous égards comme étant dissoute dès le lendemain de la présente session de l'Assemblée ».

La dissolution de la Cour permanente de Justice internationale signifiait en même temps l'abrogation de son Statut, et c'est ainsi que nous revenons à la constatation déjà faite que toutes les déclarations, reposant sur l'article 36 de ce Statut et non encore périmées, avaient pu garder leur force au plus tard jusqu'au jour de la dissolution de la Cour.

La République populaire de Bulgarie est un État devenu Membre de l'Organisation des Nations Unies et du Statut de la nouvelle Cour bien longtemps après la dissolution de l'ancienne Cour sur le Statut de laquelle était fondée son acceptation de la « Disposition facultative ». Entre la date de la suppression de l'ancien Statut (avril 1946) et la date de l'admission de la Bulgarie à l'O. N. U. (résolution 995/X 1955 de l'Assemblée générale du 14 décembre 1955) s'étaient écoulés presque dix ans. Prétendre aujourd'hui encore que la République populaire de Bulgarie continue à être liée par une déclaration faite en 1921 signifierait prétendre que pendant plus de dix ans sur la Bulgarie a pesé une obligation internationale ne reposant sur aucun fondement juridique.

Depuis la création de la Cour internationale de Justice n'a jamais été posée la question de la survivance de l'ancienne déclaration

faite par la Bulgarie en 1921. Même après l'admission de la Bulgarie à l'O. N. U., les annuaires de la Cour internationale de Justice continuent à ne pas faire figurer son nom dans la liste des États encore liés par une acceptation de la « Disposition facultative », faite sous le régime de l'ancien Statut. Par respect pour le Greffe de la Cour et pour l'organisation et le fonctionnement si minutieux de ces services, le Gouvernement bulgare se refuse à admettre dans le cas présent l'existence d'une simple erreur ou d'une omission quelconque.

Pour conclure, le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie se permet de déclarer et de répéter que sa déclaration de 1921 n'a été en vigueur que tant qu'ont existé la Cour permanente de Justice internationale et son Statut. S'il avait été possible d'admettre la Bulgarie à l'O. N. U. dans ce laps de temps, la jonction prévue par l'article 36, paragraphe 5, du nouveau Statut aurait pu s'opérer et la Bulgarie se serait vue engagée à l'avenir aussi par sa déclaration de 1921. *Admise à l'Organisation des Nations Unies à la fin de 1955, la Bulgarie est devenue partie au Statut de la Cour internationale de Justice complètement libérée de son engagement de 1921, qui n'a pu juridiquement survivre à l'ancienne Cour et à son Statut.*

II

Deuxième exception préliminaire: la Cour internationale de Justice n'est pas compétente pour connaître de la requête du Gouvernement d'Israël, celui-ci soumettant à la Cour un différend qui porte sur des situations et des faits, dont l'origine est antérieure à la prétendue acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice par la Bulgarie

Au sujet de cette deuxième exception préliminaire, le Gouvernement bulgare tient à souligner que s'il aborde ici le principe de la non-rétroactivité, il ne fait cela qu'à titre purement subsidiaire. *Aucune affirmation dans la présente partie ne saurait être interprétée comme une reconnaissance même tacite de la juridiction obligatoire de la Cour, ni être considérée comme un abandon soit total, soit partiel, de la thèse fondamentale sur le sens et la portée du paragraphe 5 de l'article 36 du Statut, dont il est question dans la première partie du présent document.*

La déclaration du Gouvernement d'Israël remise le 17 octobre 1956 au Secrétariat général de l'O. N. U. contient une réserve limitant *ratione temporis* la portée de l'acceptation par l'État d'Israël de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. Cette réserve est ainsi conçue: « Je déclare reconnaître comme obligatoire ... la juridiction de la Cour internationale de Justice ... pour tous les différends d'ordre juridique portant sur des situations ou des faits dont l'origine est postérieure au 25 octobre 1951 ... » Cette déclaration d'Israël remplace une première

déclaration contenant elle aussi une réserve dans le même sens. La limitation *ratione temporis* vise avant tout de préserver l'État intéressé de toute application rétroactive de sa déclaration. Le Gouvernement d'Israël a choisi dans sa déclaration de 1956 la date du 25 octobre 1951 en tant que « date critique », mu par des considérations qui lui sont propres. Ce Gouvernement a accepté la juridiction obligatoire depuis la date où la ratification de son adhésion à la Cour a été dûment déposée, en excluant ainsi tous les faits remontant à une époque où il ne serait pas à même de prévoir les recours judiciaires dont ils pourraient être l'objet.

La limitation *ratione temporis* dans la déclaration du Gouvernement d'Israël peut, en vertu du principe de la réciprocité — principe d'ailleurs expressément formulé dans la déclaration du Gouvernement bulgare de 1921 —, être revendiquée par la Bulgarie, quoique sa déclaration de 1921 ne contienne pas une pareille limitation. La Bulgarie, à l'instar de l'État d'Israël, a donc la possibilité juridique d'exiger que la juridiction obligatoire de la Cour ne s'exerce pas sur des différends portant sur des situations ou des faits dont l'origine est antérieure à l'acceptation de cette juridiction — acceptation qui ne pourrait être considérée comme bouclée en vertu de l'article 36, paragraphe 5, qu'après l'entrée de la Bulgarie à l'O. N. U., soit après le 14 décembre 1955.

L'incident aérien — objet de la requête d'Israël — s'étant produit le 27 juillet 1955, la Cour internationale de Justice est donc incompétente de se saisir de cette affaire, car sa juridiction vis-à-vis de la Bulgarie ne saurait s'exercer que sur des différends concernant des faits postérieurs à la date du 14 décembre 1955.

Toute autre solution serait de nature à porter atteinte au principe de la réciprocité. Ainsi, si l'on ne prenait en considération que la date du 25 octobre 1951, on ferait attribuer à la prétendue acceptation de la juridiction obligatoire par la Bulgarie un caractère nettement rétroactif. En effet, la Bulgarie, devenue partie au Statut le 14 décembre 1955, ne saurait être considérée en vertu du paragraphe 5 de l'article 36 comme liée par la juridiction obligatoire qu'à partir de cette date. Or, lui imposer la date du 25 octobre 1951, c'est rendre l'État bulgare justiciable de situations et de faits survenus avant sa prétendue acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. Dans ces conditions, on serait mal venu de prétendre que la Bulgarie pourrait bénéficier au même titre que l'État d'Israël de la limitation *ratione temporis* incluse dans la déclaration de celui-ci. Confronter la situation des deux États par rapport à la date du 25 octobre 1951 serait donc mettre en évidence le fait qu'ils occupent des positions diamétralement opposées : cette date a été choisie par Israël dans l'intention clairement exprimée de faire éviter toute rétroactivité à sa déclaration, tandis que pour la Bulgarie la prise en considération de la même date ne ferait que rendre rétroactive son acceptation de la juridiction obligatoire et lui imposer une date qui pour elle ne peut

avoir ni motif, ni justification. Le Gouvernement bulgare ne saurait trop insister sur le fait que cette situation est destructive de toute notion de réciprocité. Celle-ci a fait l'objet d'analyses pénétrantes de la part de la Cour internationale de Justice, ainsi que de la part de la Cour permanente de Justice internationale, et ces analyses ne sauraient permettre de prendre dans notre cas des solutions absolument contraires au principe de la réciprocité.

* * *

Tels sont les motifs pour lesquels le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie prie la Cour internationale de Justice de se déclarer incompétente. Leur examen ne saurait toucher le fond de l'affaire. D'autres considérations d'irrecevabilité et d'incompétence pourraient y être ajoutées, telles que celles relatives à la compétence interne de l'État bulgare ou à l'épuisement des recours internes. En n'exposant pas ici en détail les moyens d'irrecevabilité et d'incompétence de cet ordre, le Gouvernement bulgare n'entend point par là y renoncer et se réserve le droit de les développer le cas échéant.

CONCLUSIONS

Plaise à la Cour,

Attendu que l'article 36, paragraphe 5, du Statut de la Cour internationale de Justice est inapplicable à l'égard de la République populaire de Bulgarie,

Attendu que la Cour internationale de Justice n'est pas compétente pour connaître de la requête du Gouvernement d'Israël, celui-ci soumettant à la Cour un différend qui porte sur des situations et des faits dont l'origine est antérieure à la prétendue acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice par la République populaire de Bulgarie,

Pour ces motifs et tous autres qui pourraient être présentés ou que la Cour jugerait à propos d'y ajouter ou substituer,

Dire et juger

Que la Cour est *incompétente* en l'affaire relative à l'incident aérien du 27 juillet 1955, respectivement,

Que la requête présentée le 16 octobre 1957 par le Gouvernement d'Israël contre le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie est *irrecevable*.

Sofia, le 3 décembre 1958.

(Signé) D^r Nissim MÉVORAH,
Agent du Gouvernement de la
République populaire de Bulgarie.

**B. Télégramme de l'agent du Gouvernement
de Bulgarie du 8 décembre 1958**

Cour internationale de Justice
La Haye

Affaire Israël contre Bulgarie

Conformément aux réserves formulées dans les exceptions préliminaires, page neuf *in fine*¹, le Gouvernement bulgare soumet à la Cour à titre subsidiaire, dans le délai fixé par elle, les exceptions complémentaires suivantes :

« 1. La requête israélienne doit être déclarée irrecevable, pour le motif que l'État d'Israël ne peut prendre la défense que de ses seuls nationaux et que le préjudice dont le Gouvernement d'Israël demande la réparation est supporté, pour la plus grande part, par des compagnies d'assurances de nationalité non israélienne ;

« 2. La Cour internationale de Justice est incompétente pour connaître du litige qui lui est déféré, ce litige étant soumis à la compétence exclusive de la République populaire de Bulgarie. Il ne rentre donc pas dans une des catégories de différends énumérés par l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour. En tout état de cause, le litige relève *essentiellement* de la compétence interne de la Bulgarie, au sens où cette compétence est entendue dans le paragraphe e) de la déclaration israélienne et, par voie de réciprocité, dans la déclaration bulgare ;

« 3. La Cour est incompétente pour connaître du litige qui lui est soumis parce que le Gouvernement israélien n'a pas épuisé les recours juridictionnels offerts par les tribunaux bulgares, avant de s'adresser à la Cour. »

En ajoutant aux attendus formulés dans les exceptions préliminaires le texte suivant :

« *A titre subsidiaire,*

« Plaise à la Cour,

« Attendu que l'État d'Israël ne peut prendre la défense que de ses seuls nationaux et que le préjudice dont il demande la réparation est supporté, pour la plus grande partie, par des compagnies d'assurances non israéliennes,

« Attendu que le litige déféré à la Cour internationale de Justice par le Gouvernement israélien est soumis à la compétence exclusive de la République populaire de Bulgarie ; qu'au surplus, il relève

¹ Voir p. 131.

en tout état de cause essentiellement de la compétence interne de la Bulgarie,

« Attendu que le Gouvernement israélien n'a pas épuisé les recours juridictionnels offerts par les tribunaux bulgares avant de s'adresser à la Cour,

« Pour ces motifs et tous autres qui pourraient être présentés ou que la Cour jugerait à propos d'y ajouter ou substituer,

« Dire et juger que la requête présentée le 16 octobre 1957 par le Gouvernement d'Israël contre le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie est *irrecevable*. »

Texte écrit suit.

(Signé) D^r MÉVORAH,
Agent du Gouvernement de la
République populaire de Bulgarie.
