

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

**REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS**

**APPEAL RELATING TO THE JURISDICTION
OF THE ICAO COUNCIL**

(INDIA v. PAKISTAN)

JUDGMENT OF 18 AUGUST 1972

1972

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES**

**APPEL CONCERNANT LA COMPÉTENCE
DU CONSEIL DE L'OACI**

(INDE c. PAKISTAN)

ARRÊT DU 18 AOUT 1972

Official citation:

Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council, Judgment,
I.C.J. Reports 1972, p. 46

Mode officiel de citation:

Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI, arrêt,
C.I.J. Recueil 1972, p. 46

Sales number	368
N° de vente:	

18 AUGUST 1972
JUDGMENT

APPEAL RELATING TO THE JURISDICTION
OF THE ICAO COUNCIL
(INDIA v. PAKISTAN)

APPEL CONCERNANT LA COMPÉTENCE
DU CONSEIL DE L'OACI
(INDE c. PAKISTAN)

18 AOÛT 1972
ARRÊT

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1972

1972
18 août
Rôle général
n° 54

18 août 1972

APPEL CONCERNANT LA COMPÉTENCE
DU CONSEIL DE L'OACI

(INDE c. PAKISTAN)

Appel contre des décisions par lesquelles le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale s'est déclaré compétent pour connaître d'une « requête » et d'une « plainte » du Pakistan au sujet de la suspension par l'Inde des survols de son territoire par des aéronefs civils pakistanais, suspension qui serait intervenue en violation de la Convention relative à l'aviation civile internationale et de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux signés à Chicago en 1944 — Compétence de la Cour pour connaître de l'appel — Interprétation des clauses juridictionnelles des deux traités — Compétence du Conseil pour connaître du différend entre l'Inde et le Pakistan — Question de savoir si le différend implique « un désaccord ... à propos de l'interprétation ou de l'application » de la Convention de Chicago et de l'Accord de transit — Allégations concernant des irrégularités de procédure du Conseil — Pertinence de ce point quant à la tâche de la Cour en l'espèce.

ARRÊT

Présents: M. AMMOUN, Vice-Président faisant fonction de Président en l'affaire; sir Muhammad ZAFRULLA KHAN, Président; sir Gerald FITZMAURICE, MM. PADILLA NERVO, FORSTER, GROS, BENGZON, PETRÉN, LACHS, ONYEAMA, DILLARD, IGNACIO-PINTO, DE CASTRO, MOROZOV, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, juges; M. NAGENDRA SINGH, juge ad hoc; M. AQUARONE, Greffier.

En l'affaire de l'appel concernant la compétence du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale,

entre

la République de l'Inde,
représentée par

S. Exc. le lieutenant général Yadavindra Singh, ambassadeur de l'Inde aux Pays-Bas,

comme agent,

M. S. P. Jagota, secrétaire adjoint et conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures de l'Inde,

comme agent adjoint et conseil,

M. T. S. Ramamurti, secrétaire d'ambassade,

comme agent adjoint,

assistés par

M. N. A. Palkhivala, avocat principal à la Cour suprême de l'Inde,

comme conseil principal,

M. B. S. Gidwani, directeur général adjoint de l'aviation civile de l'Inde,

M. Y. S. Chitale, avocat à la Cour suprême de l'Inde,

M. P. Chandrasekhara Rao, conseiller juridique à la mission permanente de l'Inde auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York,

comme conseils,

et par

M. I. R. Menon, du département de l'aviation civile de l'Inde,

comme expert,

et

le Pakistan,

représenté par

S. Exc. M. J. G. Kharas, ambassadeur du Pakistan aux Pays-Bas,

comme agent,

M. S. T. Joshua, secrétaire d'ambassade,

comme agent adjoint,

assistés par

M. Yahya Bakhtiar, *Attorney-General* du Pakistan,

comme conseil principal,

et par

M. Zahid Saïd, conseiller juridique adjoint du ministère des Affaires étrangères du Pakistan,

M. K. M. H. Darabu, directeur adjoint du département de l'aviation civile du Pakistan,

comme conseils,

LA COUR,

ainsi composée,

rend l'arrêt suivant :

1. Par lettre du 30 août 1971 reçue au Greffe le même jour, l'ambassadeur de l'Inde aux Pays-Bas a transmis au Greffier de la Cour une requête du Gouvernement indien faisant appel des décisions prises le 29 juillet 1971 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après dénommée l'OACI) sur les exceptions préliminaires opposées par le Gouvernement indien à une requête et à une plainte dont le Gouvernement pakistanais avait saisi le Conseil le 3 mars 1971. Pour établir la compétence de la Cour, la requête invoque l'article 84 de la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944, l'article II de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux ouvert à la signature à Chicago le 7 décembre 1944 et les articles 36 et 37 du Statut de la Cour.

2. Conformément à l'article 40, paragraphe 2, du Statut, la requête a été immédiatement communiquée au Gouvernement pakistanais. Conformément au paragraphe 3 du même article, les autres Etats admis à ester devant la Cour ont été informés de la requête.

3. En application de l'article 13, paragraphe 1, du Règlement de la Cour, le Vice-Président a fait fonction de Président en l'affaire. En application de l'article 31, paragraphe 2, du Statut, le Gouvernement indien a désigné M. Nagendra Singh, membre de la Cour permanente d'arbitrage, pour siéger comme juge *ad hoc*.

4. Les délais pour le dépôt des pièces de la procédure écrite ont été fixés, ou prorogés à la demande du Gouvernement indien, par ordonnances des 16 septembre et 3 décembre 1971 et des 19 janvier et 20 mars 1972. Ces pièces ayant été présentées dans les délais prescrits, l'affaire s'est trouvée en état le 15 mai 1972, date du dépôt de la duplique du Gouvernement pakistanais.

5. Le Gouvernement pakistanais ayant fait valoir que des questions concernant l'interprétation de la Convention relative à l'aviation civile internationale et de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux étaient en jeu, les Etats autres que les Parties au litige ayant participé à ces deux instruments en ont été avertis, conformément à l'article 63, paragraphe 1, du Statut. L'OACI a également été avisée et les pièces de la procédure écrite lui ont été communiquées, en vertu de l'article 34, paragraphe 3, du Statut. Par lettre du 15 mai 1972, le Greffier a informé le secrétaire général de cette organisation, aux termes de l'article 57, paragraphe 5, du Règlement, que le délai pendant lequel elle pourrait soumettre à la Cour ses observations écrites était fixé au 6 juin 1972. Dans le délai ainsi prescrit, le secrétaire général a fait connaître que l'OACI n'avait pas l'intention de présenter des observations.

6. En application de l'article 44, paragraphe 3, du Règlement, les pièces de la procédure écrite ont, avec l'assentiment des Parties, été rendues accessibles au public à dater de l'ouverture de la procédure orale.

7. Des audiences publiques ont été tenues du 19 au 23 juin et les 27, 28 et 30 juin et 3 juillet, durant lesquelles ont été entendus en leurs plaidoiries et réponses, pour le Gouvernement indien S. Exc. le lieutenant général Yadvindra Singh et M. Palkhivala, et, pour le Gouvernement pakistanais, S. Exc. M. Kharas et M. Yahya Bakhtiar.

8. Dans la procédure écrite, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties:

Au nom du Gouvernement indien,

dans la requête:

« Plaise à la Cour dire et juger, après toute procédure écrite et orale que la Cour jugera opportune, et ce, que le défendeur soit présent ou absent, que la décision susvisée du Conseil est illégale, nulle et de nul effet, ou erronée, pour les motifs suivants ou pour tout autre motif:

- A. Le Conseil n'a pas compétence pour connaître des questions que le défendeur a soulevées dans sa requête et dans sa plainte, la Convention et l'Accord de transit ayant pris fin ou ayant été suspendus entre les deux Etats.
- B. Le Conseil n'a pas compétence pour connaître de la plainte du défendeur, aucune mesure n'ayant été prise par le demandeur aux termes de l'Accord de transit; aucune mesure ne pouvait d'ailleurs être prise par le demandeur aux termes de cet accord, puisqu'il avait pris fin ou avait été suspendu entre les deux Etats.
- C. La question du survol du Pakistan par des aéronefs indiens et du survol de l'Inde par des aéronefs pakistanais est régie par le régime spécial de 1966 et non par la Convention ou l'Accord de transit. Il ne peut surgir de différend entre les deux Etats qu'à propos du régime spécial et le Conseil n'a pas compétence pour connaître d'un tel différend »;

dans le mémoire:

« Plaise à la Cour dire et juger, après toute procédure écrite et orale que la Cour jugera opportune, et ce, que le défendeur soit présent ou absent, que la décision susvisée du Conseil est illégale, nulle et de nul effet, ou erronée, et plaise également à la Cour infirmer et rejeter cette décision, pour les motifs suivants ou pour tout autre motif:

- A. Le Conseil n'a pas compétence pour connaître des questions que le défendeur a soulevées dans sa requête et dans sa plainte, la Convention et l'Accord de transit ayant pris fin ou ayant été suspendus entre les deux Etats.
- B. Le Conseil n'a pas compétence pour connaître de la plainte du défendeur, aucune mesure n'ayant été prise par le demandeur aux termes de l'Accord de transit; aucune mesure ne pouvait d'ailleurs être prise par le demandeur aux termes de cet accord, puisqu'il avait pris fin ou avait été suspendu entre les deux Etats.
- C. La question du survol du Pakistan par des aéronefs indiens et du survol de l'Inde par des aéronefs pakistanais est régie par l'Accord spécial de 1966 et non par la Convention ou l'Accord de transit. Il ne peut surgir de différend entre les deux Etats qu'à propos de cet accord bilatéral et il est admis que le Conseil n'a pas compétence pour connaître d'un tel différend.
- D. Etant donné la manière dont le Conseil a adopté sa décision, celle-ci est malvenue, injuste, préjudiciable à l'Inde et mal fondée en droit.

Plaise en outre à la Cour imputer au défendeur les frais relatifs à la présente instance.»

Au nom du Gouvernement pakistanais,

dans le contre-mémoire:

« Plaise à la Cour rejeter l'appel du Gouvernement de l'Inde, confirmer les décisions du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale et dire et juger:

- A. Que la question du survol de l'Inde par des aéronefs pakistanais et du survol du Pakistan par des aéronefs indiens est régie par la Convention et par l'Accord de transit.
- B. Que la thèse du Gouvernement indien selon laquelle le Conseil n'a pas compétence pour connaître des questions soulevées par le Pakistan dans sa requête est erronée.
- C. Que l'appel de la décision du Conseil sur la plainte pakistanaise interjeté par le Gouvernement indien est irrecevable.
- D. Que, même si le point C était tranché par la négative, la thèse du Gouvernement indien selon laquelle le Conseil n'a pas compétence pour examiner la plainte du Pakistan est erronée.
- E. Que la méthode employée par le Conseil pour parvenir à ses décisions était appropriée, équitable et valable.
- F. Que les décisions du Conseil rejetant les exceptions préliminaires du Gouvernement indien sont fondées en droit.

Plaise à la Cour imputer au demandeur les frais relatifs à la présente instance.»

* * * * *

9. La présente affaire concerne un appel interjeté par l'Inde contre les décisions par lesquelles le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après dénommée l'OACI) se déclare compétent *a)* à l'égard d'une « requête » présentée par le Pakistan *i)* en vertu de l'article 84 de la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago en 1944 (ci-après dénommée la Convention de Chicago ou la Convention) et *ii)* en vertu de l'article II, section 2, de l'Accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux (ci-après dénommé l'Accord de transit), et en outre conformément à l'article 2 du Règlement du Conseil pour la solution des différends (figurant dans le chapitre intitulé « Désaccords »); *b)* à l'égard d'une « plainte » présentée par le Pakistan en vertu de l'article II, section 1, de l'Accord de transit et conformément à l'article 21 du Règlement du Conseil (figurant dans le chapitre intitulé « Plaintes »). L'affaire portée par le Pakistan devant le Conseil était fondée sur des violations de la Convention et de l'Accord

de transit que l'Inde aurait commises. Aux fins du présent appel, l'Inde invoque comme source de son droit de recours et comme fondement de la compétence de la Cour l'article 84 de la Convention et l'article II, section 2, de l'Accord de transit. Le texte des dispositions susmentionnées de ces deux instruments est reproduit aux paragraphes 17 et 19 ci-après.

10. L'objet du différend entre les Parties, tel qu'il a été soumis par le Pakistan au Conseil de l'OACI (ci-après dénommé le Conseil) le 3 mars 1971, concerne la suspension par l'Inde des survols du territoire indien par les appareils civils pakistanais, qui est intervenue à partir du 4 février 1971 à la suite d'un incident relatif au détournement vers le Pakistan d'un avion indien. Il convient de mentionner que des hostilités interrompant les survols étaient survenues entre les deux pays en août 1965 — pour prendre fin le mois suivant — et que, après la fin de ces hostilités, les Parties avaient adopté la déclaration dite de Tachkent du 10 janvier 1966. En vertu de cet instrument et plus précisément aux termes de lettres échangées entre elles pour y faire suite les 3 et 7 février 1966, elles s'étaient mises d'accord notamment sur « une reprise immédiate des survols des deux territoires *sur la même base qu'avant le 1^{er} août 1965* », c'est-à-dire avant les hostilités (les italiques sont de la Cour). Le Pakistan a interprété cet engagement comme signifiant que les survols reprendraient sur la base de la Convention et de l'Accord de transit (ci-après dénommés les Traités). L'Inde a soutenu de son côté que ces Traités, suspendus d'après elle pendant les hostilités, n'avaient jamais été remis en vigueur en tant que tels et que les survols devaient reprendre sur la base d'un « régime spécial »; en application de celui-ci, les survols étaient en principe possibles mais subordonnés à une autorisation de l'Inde, alors que, d'après les Traités, ils pouvaient avoir lieu de plein droit, sans qu'une permission préalable fût nécessaire. L'Inde affirme que ce régime spécial a remplacé les Traités entre les Parties, mais le Pakistan nie qu'un tel régime ait jamais existé et prétend aussi que, faute d'avoir été enregistré comme accord international en vertu de l'article 102 de la Charte des Nations Unies, il ne saurait être invoqué par l'Inde. En conséquence, le Pakistan soutient que, depuis janvier-février 1966 tout au moins, les Traités n'ont jamais cessé d'être applicables et que, conformément à leurs dispositions (article 5 de la Convention et article I, section 1, de l'Accord de transit), les aéronefs civils pakistanais « ont le droit ... de pénétrer sur [le] territoire [indien], de le traverser en transit sans escale et d'y faire des escales non commerciales *sans avoir à obtenir une autorisation préalable* » (Convention, article 5 — les italiques sont de la Cour).

11. Il faut toutefois indiquer dès maintenant que la Cour n'a pas à s'occuper de ces différentes questions, pas plus qu'elle n'a à s'occuper du fond du différend tel qu'il a été soumis au Conseil, des faits qui s'y rattachent ou des thèses des Parties à ce sujet, si ce n'est dans la mesure où ces éléments peuvent concerner la question purement juridictionnelle qui seule a été portée devant la Cour, à savoir celle de la compétence du Conseil pour statuer sur l'affaire dont le Pakistan l'a saisie. Sous cette réserve indispensable, la Cour doit non seulement éviter

d'exprimer une opinion quelconque sur ces points de fond mais encore se garder de tout prononcé qui pourrait préjuger de la décision finale, quelle qu'elle soit, que le Conseil rendra sur le fond même de l'affaire, à supposer qu'il soit décidé qu'il est compétent pour en connaître (voir aussi l'affaire concernant l'*Interprétation de l'article 3, paragraphe 2, du traité de Lausanne, avis consultatif, 1925, C.P.J.I. série B n° 12, p. 18*).

12. Pour plus de clarté, il convient de mentionner que, dans le présent arrêt, le terme *fond*, appliqué au différend ou au désaccord, vise le fond de l'affaire soumise au Conseil. Lorsque l'on veut parler du fond de la question purement juridictionnelle dont la Cour est saisie, le contexte l'indique.

* * *

COMPÉTENCE DE LA COUR POUR CONNAÎTRE DE L'APPEL

13. Avant d'aborder la question de la compétence du Conseil, il convient d'examiner certaines objections soulevées par le Pakistan quant à la compétence de la Cour pour connaître de l'appel interjeté par l'Inde. Celle-ci conteste le droit du Pakistan de formuler ces objections attendu qu'il ne les a pas soulevées à un stade antérieur de la procédure comme « exceptions préliminaires » en vertu de l'article 62 du Règlement de la Cour (texte de 1946). Il est assurément souhaitable que les objections visant la compétence de la Cour prennent la forme d'exceptions préliminaires sur lesquelles il est statué à part avant toute procédure sur le fond. La Cour n'en doit pas moins toujours s'assurer de sa compétence et elle doit, s'il y a lieu, l'examiner d'office. Le vrai problème soulevé en l'espèce, du fait qu'une Partie s'est abstenue de présenter une objection à la compétence sous la forme d'une exception préliminaire, a été de savoir si cette Partie ne devrait pas être considérée comme ayant ainsi accepté la compétence de la Cour. Toutefois, puisque la Cour tient sa compétence pour établie sans faire appel au consentement du Pakistan sur la base d'une telle acceptation, elle examinera maintenant les objections du Pakistan.

14. D'après la principale de ces objections, les clauses juridictionnelles des Traités, à savoir l'article 84 de la Convention et l'article II, section 2, de l'Accord de transit, n'autorisent l'appel devant la Cour que contre les décisions du Conseil sur le fond des différends portés devant lui et non contre des décisions concernant la compétence du Conseil pour connaître d'un litige, que cette compétence soit admise ou rejetée par lui. Tenant compte de ce que l'une des principales thèses de l'Inde en l'affaire consiste à soutenir que les Traités ne sont pas en vigueur ou du moins ne sont pas appliqués en fait entre les Parties, le Pakistan prétend subsidiairement a) que l'Inde ne saurait avoir qualité pour invoquer les clauses juridictionnelles des Traités en vue de porter un appel devant la

Cour et *b*) que l'Inde doit de toute manière admettre l'incompétence de la Cour par application du Statut car, s'agissant de différends soumis à la Cour en vertu de traités ou de conventions, l'article 36, paragraphe 1, exige que ces « traités et conventions » soient « *en vigueur* » (les italiques sont de la Cour); or l'Inde nie qu'ils le soient puisqu'elle prétend qu'ils sont au moins suspendus ou non appliqués en fait entre elle et le Pakistan.

15. Pour démontrer que la Cour devrait se déclarer incompétente en l'espèce, le Pakistan avance encore d'autres motifs, tel que l'effet d'une réserve apportée par l'Inde à son acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut. Il soutient aussi que le principe de la compétence de la compétence rend définitives et sans appel les décisions du Conseil sur la compétence. Mais c'est là préjuger la question car s'il apparaît que, pour d'autres raisons, ces décisions doivent être considérées comme susceptibles d'appel, on ne saurait admettre la mise en jeu de ce principe sans éliminer à priori toute possibilité d'appel. De plus, compte tenu de la date des Traités — 1944 — la question a été posée de savoir quelle était la situation au regard de l'article 37 du Statut de la Cour. Or le problème a été réglé par l'arrêt que la Cour a rendu dans la phase préliminaire de l'affaire concernant la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (nouvelle requête: 1962)* (*C.I.J. Recueil 1964*, p. 26-39). En tout cas, pareils motifs ne présenteraient de la pertinence que s'il s'avérait que les Traités et leurs clauses juridictionnelles sont insuffisants et que la source de la compétence de la Cour doit être recherchée en dehors d'eux, ce qui, d'après la Cour, n'est pas le cas pour les raisons qui vont être indiquées.

16. Il convient d'étudier d'abord la thèse selon laquelle l'Inde est empêchée d'invoquer la compétence de la Cour parce qu'elle soutient, à propos du fond du différend, que les Traités ne sont pas en vigueur entre les Parties et parce que, si cela était exact, il en résulterait que les clauses juridictionnelles seraient inapplicables et que les Traités eux-mêmes ne rempliraient pas les conditions prévues à l'article 36, paragraphe 1, du Statut pour que la Cour puisse connaître des différends à elle soumis en application de leurs dispositions. La Cour estime que la thèse du Pakistan n'est pas fondée pour les raisons suivantes dont certaines ont été invoquées par l'Inde dans son argumentation sur cet aspect de l'affaire:

- a*) Ce que l'Inde a affirmé, c'est que les Traités — qui sont des traités multilatéraux — sont suspendus ou ne sont pas appliqués en fait entre elle et le Pakistan. C'est autre chose de dire que les Traités ne sont pas en vigueur de façon définitive ou même qu'ils ont totalement cessé d'être en vigueur entre les deux Parties intéressées.
- b*) Il n'est pas possible, en tout cas, qu'une suspension purement unilatérale suffise à rendre inopérantes des clauses juridictionnelles dont l'un des objectifs pourrait être précisément de permettre de déterminer

si la suspension est valable. Si, pour rendre inopérantes les clauses juridictionnelles, il suffisait d'alléguer, sans le prouver, qu'un traité n'est plus applicable, toutes ces clauses risqueraient de devenir lettre morte, même dans des affaires comme celle dont la Cour est saisie où l'une des questions mêmes qui se posent au fond et qui ne sont pas encore tranchées est de savoir si le traité est ou non applicable, c'est-à-dire s'il a pris fin ou a été suspendu de manière régulière. Le résultat serait que les moyens de priver d'effet les clauses juridictionnelles ne manqueraient jamais.

- c) L'argument tiré de la forclusion pourrait aussi se retourner contre le Pakistan; en effet, comme c'est le Pakistan et non pas l'Inde qui nie la compétence de la Cour et soutient l'applicabilité des Traités, on peut douter qu'il soit fondé à invoquer à cette fin l'argument de l'inapplicabilité des Traités présenté par l'Inde uniquement comme moyen de défense au fond, alors que par hypothèse on ne s'est pas encore prononcé sur le fond. La compétence de la Cour est une question nécessairement préalable et indépendante, une question de droit objective, qui ne saurait être régie par des considérations de forclusion pouvant être formulées de façon à jouer contre l'une des Parties ou contre les deux.
- d) Le Pakistan avance, ce qui est significatif, l'argument complémentaire selon lequel, en interjetant appel devant la Cour sur la base des clauses juridictionnelles des Traités, l'Inde admet nécessairement de façon implicite le maintien en vigueur de ces Traités. Il cherche ainsi à enfermer l'Inde dans un dilemme en apparence sans issue; en effet, selon cette conception, on pourrait considérer que le fait pour une partie d'invoquer la clause juridictionnelle d'un traité constitue un acquiescement contraire à sa propre thèse sur la question même à propos de laquelle elle a invoqué cette clause. C'est là, selon la Cour, une position inacceptable. Les parties doivent être libres d'invoquer des clauses juridictionnelles, si elles sont par ailleurs applicables, sans courir le risque, ce faisant, de réduire à néant leur thèse au fond, car cette thèse ne saurait être déclarée bien ou mal fondée par voie de décision judiciaire que si une clause conférant compétence à un tribunal pour juger de cette question peut être invoquée en soi comme base indépendante de la juridiction.

17. Il faut attribuer plus de poids à la thèse du Pakistan selon laquelle les clauses juridictionnelles des Traités n'autorisent pas l'Inde à interjeter appel parce que, bien interprétées, elles prévoient seulement l'appel devant la Cour contre des décisions définitives rendues par le Conseil sur le fond des différends qui lui sont soumis et non contre des décisions d'un caractère provisoire ou préliminaire comme celles dont il s'agit en l'espèce. Ces clauses sont ainsi libellées:

*Article 84 de la Convention**Règlement des différends*

« Si un désaccord entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention et de ses annexes ne peut être réglé par voie de négociation, le Conseil statue à la requête de tout Etat impliqué dans ce désaccord. Aucun membre du Conseil ne peut voter lors de l'examen par le Conseil d'un différend auquel il est partie. Tout Etat contractant peut, sous réserve de l'article 85, appeler de la décision du Conseil à un tribunal d'arbitrage *ad hoc* établi en accord avec les autres parties au différend ou à la Cour permanente de Justice internationale. Un tel appel doit être notifié au Conseil dans les soixante jours à compter de la réception de la notification de la décision du Conseil. »

Article II, section 2, de l'Accord de transit

« Si un désaccord survenu entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application du présent Accord ne peut être réglé par voie de négociation, les dispositions du chapitre XVIII de la Convention susmentionnée [ce chapitre contient l'article 84 cité plus haut] seront applicables dans les conditions prévues par lesdites dispositions relativement à tout désaccord portant sur l'interprétation ou l'application de ladite Convention. »

Compte tenu du libellé de ces dispositions, les arguments à l'appui de l'interprétation du Pakistan sont les suivants. Le désaccord sur l'interprétation ou l'application que doit trancher le Conseil en vertu de l'article 84 est un désaccord sur un point essentiel de fond et c'est sur ce désaccord que « le Conseil statue ». Aussi la clause qui autorise à « appeler de la décision [et non d'une décision] du Conseil » n'envisage-t-elle que cette hypothèse. De plus, pour pouvoir être soumis au Conseil en vertu de l'article 84 et par suite donner lieu à un appel, il faut que le désaccord n'ait pu « être réglé par voie de négociation ». Normalement un tel désaccord ne porterait que sur le fond même du problème dont il s'agit, les désaccords sur la compétence, d'après l'argumentation présentée, ne se prêtant pas d'ordinaire à la négociation. Cette considération renforce l'idée que seules les décisions définitives du Conseil sur le fond sont susceptibles d'appel en vertu de l'article 84. Il est en outre à noter que le Règlement du Conseil pour la solution des différends prévoit des procédures distinctes pour les deux types de décision (articles 5 et 15) et que, s'agissant des décisions de compétence, il n'impose aucune obligation de motiver, comme cela devrait normalement être le cas pour toute décision pouvant faire l'objet d'un appel.

18. Il faut certainement tenir pour exacte cette manière de voir en ce qui concerne les décisions procédurales ou véritablement interlocutoires

du Conseil: décisions sur la façon de présenter une affaire au Conseil, sur la fixation de délais pour le dépôt des pièces écrites, sur la production ou la recevabilité de documents ou autres éléments de preuve, etc. En revanche, la Cour pense qu'une décision du Conseil sur sa compétence pour connaître d'un différend ne se range pas dans la même catégorie que celles qui viennent d'être mentionnées, bien qu'elle aussi présente nécessairement un caractère préliminaire; en effet une question de compétence, préliminaire au sens purement temporel, n'en est pas moins, par nature, une importante question dont la solution intéresse de manière cruciale la position des parties à l'égard de l'affaire, bien qu'elle ne tranche pas le fond même du procès. En conséquence, la Cour estime qu'aux fins des clauses juridictionnelles des Traités il ne convient pas de faire de distinction entre les décisions définitives du Conseil sur sa compétence et ses décisions définitives sur le fond. A l'appui de cette opinion, l'on peut noter les points suivants:

- a) Bien qu'une décision sur la compétence ne résolve pas le fond même du procès, c'est quand même une décision fondamentale, étant donné qu'elle peut régler l'affaire en y mettant fin si le tribunal se déclare incompétent. Une décision pouvant avoir cet effet n'est guère moins importante que la décision sur le fond, car ou bien elle exclut entièrement cette dernière ou bien elle lui ouvre la voie en reconnaissant le titre juridictionnel qui doit être le fondement indispensable de toute décision sur le fond. Une décision sur la compétence est donc indiscutablement un élément de l'affaire, prise comme un tout, et devrait en principe être placée sur le même plan que les décisions au fond pour ce qui est de l'exercice d'un droit d'appel éventuel.
- b) Il ne faut pas oublier, car ce facteur revêt une importance majeure dans de nombreux cas, que, pour la partie qui soulève une exception d'incompétence, l'intérêt de celle-ci réside également dans la possibilité qu'elle peut offrir d'éviter non seulement une décision, mais même un débat sur le fond. Un principe de droit très important est en cause, à savoir qu'une partie ne doit pas avoir à s'expliquer sur des questions de fond devant un tribunal qui n'est pas compétent en l'espèce ou dont la compétence n'a pas encore été établie.
- c) D'autre part, de nombreuses affaires portées devant la Cour ont montré que, si une décision sur la compétence ne peut jamais régler directement un point de fond, il n'en est pas moins possible que les questions auxquelles elle touche ne puissent être dissociées du fond. Il arrive souvent qu'une décision sur la compétence doive aborder le fond ou du moins comporter un certain examen du fond. Cela illustre l'importance du stade juridictionnel d'une affaire et l'influence qu'il peut avoir sur la décision définitive au fond si on en arrive là: c'est un facteur bien connu des parties à un procès.
- d) Non seulement les questions de compétence soulèvent des points de droit mais ceux-ci peuvent être aussi importants et complexes, sinon

plus, que ceux qui se posent à propos du fond. Dans le cas d'un organisme comme l'OACI, les questions de compétence peuvent créer des précédents de nature à affecter la situation et les intérêts de très nombreux Etats, et cela plus qu'aucune question préliminaire habituelle d'ordre procédural, interlocutoire ou autre. En vérité il est difficile d'admettre que les décisions les plus courantes du Conseil sur des points d'interprétation ou d'application des Traités devraient être automatiquement susceptibles d'appel, alors que les décisions sur la compétence, qui par hypothèse mettent en jeu d'importantes considérations générales de principe, ne le seraient pas malgré les conséquences extrêmement rigoureuses qu'elles peuvent avoir, ainsi qu'on l'a vu plus haut (alinéa a)).

- e) A supposer enfin qu'il soit fait appel devant la Cour de la décision définitive du Conseil sur le fond d'un différend, la question se poserait pour la Cour de savoir comment elle pourrait infirmer ou confirmer la décision si elle venait à conclure à l'incompétence initiale du Conseil pour connaître de l'affaire. Cela montre bien que les questions relatives à la compétence du Conseil ne peuvent en fin de compte être soustraites à l'examen de la Cour: le seul problème est celui du stade auquel elle doit exercer son contrôle. Ce ne sont point seulement d'évidentes raisons d'opportunité qui commandent que ce contrôle soit exercé le plus tôt possible, en l'espèce dès maintenant; il est certain que d'importantes considérations de principe militent dans le même sens, car permettre à un organe international de connaître du fond d'un différend tant que sa compétence pour ce faire n'est pas établie, et est même effectivement contestée, serait contraire aux normes reconnues d'une bonne administration de la justice. Or c'est précisément ce que la Cour permettrait si elle s'estimait incompétente en l'espèce au motif qu'elle ne pourrait connaître en appel que des décisions définitives du Conseil sur le fond.

* *

19. Les paragraphes précédents traitent de la question de la compétence de la Cour quant à l'appel de l'Inde, telle que cette question se présente de façon générale, sur la base des clauses juridictionnelles applicables. Il existe cependant une question particulière de compétence qui a trait non pas à la « requête » du Pakistan au Conseil mais à sa « plainte » (voir paragraphe 9 ci-dessus), laquelle se fonde apparemment sur l'article II, section I, de l'Accord de transit, qui est ainsi libellé:

« Un Etat contractant qui estime qu'une mesure prise par un autre Etat contractant, conformément au présent Accord, constitue une injustice à son égard ou porte préjudice à ses intérêts, peut demander au Conseil d'examiner la situation. Le Conseil, à la suite d'une pareille demande, étudiera la question et réunira les Etats

intéressés aux fins de consultation. Si cette consultation ne parvient pas à résoudre la difficulté, le Conseil pourra formuler des conclusions et des recommandations appropriées à l'intention des Etats contractants intéressés. Si, par la suite, un Etat contractant intéressé omet de prendre des mesures correctives appropriées, sans raison valable de l'avis du Conseil, celui-ci pourra recommander à l'Assemblée de l'Organisation susmentionnée de suspendre les droits et privilèges conférés par le présent Accord audit Etat contractant, jusqu'à ce qu'il ait pris les mesures en question. L'Assemblée pourra décider, à la majorité des deux tiers des voix, de suspendre les droits et privilèges de l'Etat contractant en question pour la période qu'elle jugera convenable ou jusqu'à ce que le Conseil ait constaté que ledit Etat a pris des mesures correctives.»

Le Pakistan s'élève plus précisément contre l'existence d'un droit d'appel devant la Cour à propos des mesures que le Conseil peut prendre en vertu de cette disposition, et cela que l'appel porte sur des questions relatives à sa compétence en matière de « plaintes » ou sur l'aboutissement même de son intervention, c'est-à-dire sur ses conclusions, ses recommandations, etc., ou en d'autres termes sur le fond même de la « plainte » dont il s'est occupé. En fait l'objection du Pakistan revient à dire que le droit de saisir le Conseil et par suite d'interjeter appel devant la Cour, qui découle de l'article II, section 2, ne vaut que pour un « désaccord ... à propos de l'interprétation ou de l'application » de la section I elle-même et non pas pour l'objet d'une « plainte » portée devant le Conseil en vertu de cette section, ni pour la suite que lui donne le Conseil. Autrement dit, si le Conseil applique la section I comme il convient, en suivant la procédure appropriée et en prenant les mesures prescrites, le résultat auquel il aboutit ne constitue pas matière à appel et il en irait de même à fortiori de toute décision par laquelle le Conseil se déclarerait compétent pour connaître d'une « plainte » présentée conformément à la section I.

20. Pour la Cour, il ne fait aucun doute que la situation prévue à l'article II, section 1, de l'Accord de transit se distingue entièrement de celle qui est visée à l'article 84 de la Convention et par conséquent à l'article II, section 2, de l'Accord de transit, de sorte que, quelle que puisse être la portée exacte et légitime d'une « plainte » présentée en vertu de la section I, son objet principal est de permettre que réparation soit accordée contre une mesure qui, pour être juridiquement admissible, n'en entraîne pas moins une injustice ou un préjudice. En d'autres termes, le cas envisagé à la section I est essentiellement celui d'une partie à l'Accord qui, bien qu'agissant dans l'exercice des droits qu'elle tient des Traités, cause une injustice ou un préjudice à une autre partie; il ne s'agit donc pas d'un acte illicite ni d'une prétendue violation des Traités, mais d'une mesure qui, tout en étant licite, entraîne un préjudice. Dans un cas de ce genre, il paraît normal que l'on ne puisse interjeter appel devant la Cour, car les

conclusions et recommandations que le Conseil fait en vertu de cette section ne concernent pas des droits ou obligations juridiques: elles reposent sur des considérations d'équité et d'opportunité qui peuvent difficilement constituer matière à un appel devant un tribunal.

21. Il ne s'agit pas de dire qu'une « plainte » ne peut jamais porter sur des problèmes qui devraient faire l'objet d'une « requête » ni alléguer que des illégalités ont engendré l'injustice où le préjudice dont on se plaint. Mais, quand il en est ainsi, la plainte prend nécessairement, dans cette mesure, le caractère d'une « requête ». Bref, il résulte de la distinction décrite au paragraphe précédent que, pour autant que les allégations sur lesquelles se fonde une « plainte » sortent du cadre fixé par la section I et se rapportent non pas à une mesure licite entraînant une injustice où un préjudice mais à une mesure illicite impliquant violation des Traités, cette « plainte » peut être assimilée à une « requête » pour ce qui concerne l'existence d'un droit d'appel devant la Cour. Toute autre solution conduirait d'ailleurs au paradoxe suivant: si, pour les motifs invoqués par le Pakistan, la voie de l'appel était fermée pour la « plainte » mais ouverte pour la « requête », qui fait état d'un « désaccord » touchant aussi bien la Convention que l'Accord de transit, lesquels auraient été violés, il s'ensuivrait, puisque le Conseil s'est déclaré compétent et pour la « requête » et pour la « plainte », que si la Cour donnait raison à l'appelant au sujet de la première, c'est-à-dire concluait que le Conseil n'était pas compétent pour en connaître, le Conseil pourrait rester et resterait effectivement saisi de la seconde, qui ne serait pas susceptible d'appel, bien que les problèmes en jeu soient presque identiquement les mêmes. De la sorte, la décision de la Cour interdirait au Conseil de se prononcer quant aux allégations de violation des Traités sur la base de la « requête », mais lui permettrait de le faire au titre de la « plainte », ce qui serait contraire à l'objet même de cette décision: empêcher le Conseil de statuer sur les violations alléguées. Bien entendu rien n'empêcherait en tout cas le Conseil d'étudier les aspects de l'affaire ayant trait à une injustice et à un préjudice.

22. Tout en appelant l'attention sur les considérations qui précèdent, la Cour ne désire pas se prononcer en termes définitifs sur l'aspect théorique du problème car elle reconnaît que c'est un domaine où il peut être difficile de tracer une ligne de démarcation très nette ou de dire à coup sûr de quel côté une affaire donnée se situe. En l'espèce, la Cour n'éprouve aucun doute. La « requête » et la « plainte » du Pakistan sont reproduites dans les annexes A et B au mémoire soumis par le Gouvernement indien à la Cour et il suffit de les parcourir pour s'apercevoir que la « plainte » contient exactement les mêmes griefs de violation des Traités que la « requête » et les énonce en des termes presque identiques. Les satisfactions demandées sont elles aussi les mêmes, sauf que la « requête » réclame des dommages-intérêts et que la « plainte » ne le fait pas. Les autres satisfactions demandées sont identiques à tous égards.

23. Il est donc évident que cette « plainte » ne concerne pas ou ne con-

cerne guère le genre de situation que l'article II, section 1, vise surtout, celle où l'injustice et le préjudice dont on se plaint ne résultent pas d'une mesure incontestablement illicite de l'autre partie, les Traités étant appliqués à bon droit mais de manière à entraîner un préjudice. En l'espèce cependant, la teneur même de la « plainte » montre on ne peut plus clairement que, bien qu'il y soit fait dûment état d'injustice et de préjudice (comme d'ailleurs dans la « requête »), l'injustice et le préjudice sont le résultat d'une mesure qui est taxée d'illicite parce qu'elle aurait violé les Traités.

24. Vu les considérations qui précèdent, la Cour doit conclure que, dans la mesure où « plainte » et « requête » coïncident, la décision par laquelle le Conseil s'est déclaré compétent pour connaître de la « plainte » du Pakistan est susceptible d'appel.

* *

25. En résumé, s'agissant de la compétence de la Cour pour connaître de l'appel interjeté par l'Inde, on doit conclure, tant au sujet de la « requête » qu'au sujet de la « plainte » présentées par le Pakistan au Conseil, que, pour les motifs qui ont été énoncés, les objections à la juridiction de la Cour ne sauraient être retenues, qu'elles se fondent sur la prétendue inapplicabilité des Traités en tant que tels ou sur celle de leurs clauses juridictionnelles. La Cour ayant donc compétence en vertu de ces clauses et par suite (voir paragraphes 14-16) en vertu de l'article 36, paragraphe 1, et de l'article 37 de son Statut, il est sans pertinence d'examiner les objections visant d'autres fondements possibles de sa compétence.

* *

26. Avant d'en terminer avec cette partie de l'affaire et considérant que c'est la première fois qu'elle a l'occasion de statuer sur un appel, la Cour voudrait formuler quelques observations de caractère général en la matière. L'affaire est présentée à la Cour comme un différend ordinaire entre Etats, et trouve en effet son origine dans un tel différend. Pourtant, dans la procédure devant la Cour, c'est l'acte d'un organisme tiers, le Conseil de l'OACI, que l'une des Parties attaque et que l'autre défend. De ce point de vue, l'appel à la Cour prévu par la Convention de Chicago et l'Accord de transit doit être considéré comme un élément du régime général établi pour l'OACI. En prévoyant ainsi un recours juridictionnel d'appel devant la Cour contre les décisions du Conseil en matière d'interprétation et d'application, genre de recours déjà établi dans des conventions antérieures en matière de communications, les Traités donnaient aux Etats membres et par leur entremise au Conseil la possibilité de faire assurer un certain contrôle de ces décisions par la Cour. Dans cette mesure les Traités font contribuer la Cour au bon fonctionnement de l'Organisation; la première garantie pour le Conseil est donc de savoir qu'un contrôle est possible pour vérifier si une décision prise sur sa propre compétence est ou non conforme aux dispositions des traités qui gouver-

nent son action. Aucune raison de texte n'imposant la solution contraire, l'appel doit donc être recevable contre une décision du Conseil sur sa propre juridiction puisque, du point de vue du contrôle de la légalité de l'action du Conseil par la Cour, rien ne permet de distinguer le contrôle de la compétence et le contrôle du fond.

* * *

COMPÉTENCE DU CONSEIL DE L'OACI POUR CONNAÎTRE
DU FOND DE L'AFFAIRE

27. La Cour en vient maintenant à la question du bien-fondé des décisions du Conseil en date du 29 juillet 1971. Il s'agit d'établir si le Conseil a compétence pour examiner et trancher définitivement le fond du différend dont il a été saisi par le Pakistan et à l'égard duquel il s'est, sous réserve du présent appel, déclaré compétent. Pour répondre à cette question, il faut évidemment savoir si la thèse du Pakistan, envisagée compte tenu des objections formulées par l'Inde à son sujet, fait apparaître l'existence d'un « désaccord ... à propos de l'interprétation ou de l'application » de la Convention de Chicago ou de l'Accord de transit (voir paragraphe 17). S'il en est ainsi, le Conseil est à première vue compétent. On ne saurait considérer le Conseil comme privé de compétence du seul fait que des données extérieures aux Traités pourraient être invoquées, dès lors que, de toute façon, des questions relatives à l'interprétation ou à l'application de ceux-ci entrent en jeu. Le fait qu'une défense au fond se présente d'une certaine manière ne peut porter atteinte à la compétence du tribunal ou de tout autre organe en cause; sinon les parties seraient en mesure de déterminer elles-mêmes cette compétence, ce qui serait inadmissible. Comme on l'a déjà vu pour la compétence de la Cour, la compétence du Conseil dépend nécessairement du caractère du litige soumis au Conseil et des points soulevés, mais non pas des moyens de défense au fond ou d'autres considérations qui ne deviendraient pertinentes qu'une fois tranchés les problèmes juridictionnels. Si la Cour a estimé souhaitable de souligner ce qui précède, c'est à cause de la manière, d'ailleurs parfaitement légitime, dont l'appel a été présenté à la Cour.

28. Avant d'aller plus loin, il convient de concrétiser, sous sa forme la plus simple et après élimination des détails ou questions accessoires, la thèse du Pakistan. Celle-ci consiste à dire que l'Inde, en suspendant ou plus exactement en refusant le survol de son territoire aux appareils civils pakistanais, a violé les Traités qui, d'après le Pakistan, n'ont jamais cessé d'être applicables et lui confèrent tous deux des droits de survol et certains droits d'atterrissage; et que cette suspension, ou plutôt cette interdiction, n'est pas intervenue ou a cessé d'intervenir dans les circonstances de « guerre » ou d'« état de crise nationale » qui, selon l'article 89

de la Convention (voir paragraphe 40), auraient seules pu, d'après le Pakistan, la justifier. La question juridique que la Cour doit trancher est donc en fait de savoir si ce différend, sous la forme où les Parties l'ont soumis au Conseil et l'ont présenté à la Cour dans leurs conclusions (voir paragraphe 8), peut être résolu sans aucune interprétation ou application des Traités en cause. Si cela n'est pas possible, le Conseil a nécessairement compétence.

29. L'Inde s'est efforcée de montrer que le différend pourrait être résolu sans référence aux Traités et que, pour cette raison, il n'intéresse en rien le Conseil et se situe tout à fait en dehors de son champ de compétence. L'affirmation selon laquelle les Traités ne s'appliquent pas à la situation actuelle pour ce qui est des survols par des avions pakistanais se fonde sur les thèses principales suivantes :

- 1) Les Traités ne sont pas en vigueur ou sont suspendus parce que
 - a) ils ont pris fin ou ont été suspendus entre les Parties lors du déclenchement des hostilités en 1965, n'ont jamais été remis en vigueur et ont été remplacés par un « régime spécial » à l'égard duquel le Conseil ne pouvait avoir compétence et qui oblige les appareils pakistanais à obtenir une autorisation préalable pour pouvoir survoler l'Inde (voir paragraphe 10);
 - b) l'Inde était de toute manière fondée, au regard du droit international général, à mettre fin aux Traités ou à en suspendre l'application à partir de janvier 1971, en raison d'une violation substantielle de ces instruments commise par le Pakistan à l'occasion du détournement d'avion qui s'est produit à cette époque.
- 2) L'affaire soumise au Conseil par le Pakistan avait trait à une question visant l'extinction ou la suspension des Traités et non leur interprétation ou leur application, alors que seules l'interprétation ou l'application relèvent de la compétence du Conseil d'après les clauses juridictionnelles applicables. Cette thèse suppose implicitement que la notion d'interprétation ou d'application n'englobe pas celle d'extinction ou de suspension.

30. La première de ces thèses principales, dans ses deux branches, concerne manifestement le fond du différend, que la Cour ne peut examiner, mais certains points préliminaires présentent de l'utilité quant aux aspects juridictionnels de l'affaire et dans la mesure où ils permettent de comprendre exactement la position de l'Inde à ce sujet.

- a) S'agissant de la thèse selon laquelle les Traités avaient pris fin ou étaient suspendus, les notifications ou communications de l'Inde que l'on connaît paraissent avoir concerné les survols plutôt que les Traités eux-mêmes; mais il faut bien admettre que le droit de survol constitue un élément essentiel des Traités et qu'une extinction ou une suspension peut fort bien ne viser qu'une partie d'un traité. C'est ainsi que la note de l'Inde du 4 février 1971 qui a fait suite à l'incident

du détournement d'avion était expressément limitée à la suspension des survols. En ce qui concerne la période antérieure, à partir de 1965, le Gouvernement indien a indiqué au paragraphe 12 du mémoire qu'il a soumis à la Cour que « la Convention et l'Accord de transit furent ... suspendus ... en totalité *ou en tout cas pour ce qui concernait le droit de survol et d'atterrissage à des fins non commerciales* » (les italiques sont de la Cour).

- b) Il ne semble pas qu'au moment du détournement de l'avion l'Inde ait précisé quelles dispositions des Traités, et plus spécialement de la Convention de Chicago, auraient été violées par le Pakistan. Elle n'était bien entendu nullement obligée de le faire à ce stade mais cela présente de l'intérêt en ce qui concerne la question de compétence, pour les raisons qui seront indiquées plus loin (paragraphe 38). Ce qu'alléguait une note du 3 février 1971 précédant la note susmentionnée du 4 février était « une violation de toutes les normes du comportement international et du droit international ». De même, dans les lettres des 4 et 10 février adressées par le Gouvernement indien au président du Conseil de l'OACI au sujet du détournement d'avion, l'action du Pakistan était décrite comme contraire au « droit, [à] la coutume et [à] l'usage international » et elle était qualifiée de « violation du droit, de la coutume et de l'usage international » (lettre du 4 février) et pareillement de « violation évidente du droit international » (lettre du 10 février). Quant aux Traités, l'Inde s'est bornée à dire que les actes du Pakistan étaient « contraires aux principes de la Convention de Chicago et d'autres conventions internationales » (lettre du 4 février). Les seules dispositions précises dont elle ait fait état étaient certains articles des conventions de Tokyo et de La Haye concernant des actes illicites commis à bord d'aéronefs, et nullement des dispositions de la Convention de Chicago ou de l'Accord de transit. Ultérieurement les exceptions préliminaires présentées par l'Inde au Conseil le 28 mai 1971 ont reproché au Pakistan d'avoir adopté une attitude « allant à l'encontre de tous les buts et objectifs, de l'esprit et des dispositions de la Convention ... et ... de l'Accord » de transit. De même, lors de la procédure qui s'est déroulée devant la Cour, le grief portant sur une violation substantielle de traité n'a jamais été beaucoup plus précisé que dans le paragraphe 27 du mémoire du Gouvernement indien, où celui-ci a indiqué que l'incident du détournement d'avion « aboutissait à une violation flagrante des obligations internationales dont l'objet est d'assurer la sécurité des voyages aériens imposée par la Convention et l'Accord de transit » (d'autres conventions et instruments sont cités ensuite).
- c) Comme on l'a indiqué, la justification que l'Inde fournit pour avoir suspendu l'application des Traités en février 1971 (à supposer qu'il soit question d'autre chose que d'une interdiction quasi permanente des survols) est tirée non pas des dispositions des Traités eux-mêmes, mais d'un principe du droit international général ou du droit des traités qui autorise pareille suspension ou extinction et à propos

duquel on a invoqué notamment la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. En conséquence, est-il soutenu, la Convention de Chicago et l'Accord de transit ne sont pas pertinents et n'intéressent pas l'affaire, parce que l'Inde a agi tout à fait en dehors de ces instruments, sur la base du droit international général.

31. Pour examiner plus avant les thèses de l'Inde exposées au paragraphe 29, il peut être commode de prendre pour point de départ la question mentionnée à l'alinéa c) du paragraphe 30 parce que, lors de la procédure qui s'est déroulée devant la Cour, cette question a pris dans l'argumentation de l'Inde plus de place qu'aucune autre. De plus, elle met en jeu un principe qui présente une grande importance pour les aspects juridictionnels de l'affaire actuelle, comme d'ailleurs de toute autre affaire. La thèse est celle-ci: puisqu'en suspendant les survols en février 1971 l'Inde n'invoquait aucun droit découlant des Traités mais agissait en dehors des Traités, sur la base d'un principe général de droit international, il en résulte nécessairement que le Conseil, dont la compétence procède des Traités et qui ne peut connaître que de questions se posant à leur propos, est incompétent. La même attitude a été adoptée à l'égard de la thèse d'après laquelle les Traités ont été suspendus en 1965 et n'ont jamais été remis en vigueur ou bien ont été remplacés par un régime spécial. La Cour considère que, pour des raisons du même ordre que celles qu'elle a indiquées au sujet de sa propre compétence en l'espèce, on ne saurait admettre qu'une simple assertion unilatérale de ces thèses, contestées par la partie adverse, élimine la compétence du Conseil. Ce n'est pas que ces thèses soient nécessairement mal fondées, mais c'est que leur bien-fondé n'a pas encore été établi. Les Parties sont en désaccord sur les points de savoir si les Traités ont jamais été valablement suspendus ou remplacés, si les Traités sont en vigueur entre elles et si les mesures prises par l'Inde à l'égard des survols par des appareils pakistanais, au lieu de mettre en jeu les Traités, se justifiaient par d'autres motifs extérieurs; ces questions sont donc maintenant en cause devant le Conseil et l'on ne peut tirer de leur existence, au moins à ce stade, aucune conclusion d'ordre juridictionnel qui exclue *ipso facto* et à priori la compétence du Conseil.

32. En d'autres termes, ces assertions constituent essentiellement des réponses au grief selon lequel l'Inde a violé les Traités: puisque, aux moments pertinents, les Traités étaient suspendus, non appliqués en fait ou remplacés, ils ne peuvent avoir été violés. L'Inde n'a évidemment pas prétendu qu'une telle question ne peut en conséquence faire l'objet d'aucun recours judiciaire, sous quelque forme que ce soit. Soutenir cela équivaldrait à dire que des questions qui peuvent à première vue mettre en jeu un traité et qui, si tel était le cas, relèveraient de sa clause juridictionnelle peuvent en être exclues du simple fait d'une déclaration unilatérale selon laquelle le traité n'est plus en vigueur. Accepter une telle proposition serait s'orienter vers une situation telle que l'on pourrait ôter toute valeur pratique aux clauses juridictionnelles en permettant à

une partie de mettre fin à un traité ou d'en suspendre l'application puis de déclarer que, ce traité ayant pris fin ou étant suspendu, sa clause juridictionnelle devient nulle et ne saurait être invoquée aux fins de contester la validité de l'extinction ou de la suspension, alors précisément que l'un des objectifs d'une telle clause peut être de permettre qu'il soit judiciairement statué en la matière. Un tel résultat, qui détruirait l'objet même d'un règlement judiciaire, serait inacceptable.

*

33. La Cour en vient maintenant à la dernière des thèses principales de l'Inde, thèse qui, tout en concernant de plus près que les précédentes la question purement juridictionnelle, n'en est pas moins comme elles étroitement liée au fond. Selon cette thèse, l'article 84 de la Convention de Chicago et, par voie de référence, l'article II, section 2, de l'Accord de transit n'autorisent le Conseil à connaître que des désaccords survenus à propos de « l'interprétation ou de l'application » de ces deux instruments; or, selon l'Inde, l'affaire ne porte pas sur une question d'interprétation ou d'application des Traités mais sur une question d'extinction ou de suspension des Traités et, puisque la notion d'interprétation ou d'application n'englobe pas, d'après l'Inde, celle d'extinction ou de suspension, la compétence du Conseil se trouve automatiquement exclue. En d'autres termes, l'Inde soutient que, les Traités ayant pris fin ou ayant été suspendus, il en résulte par hypothèse que la question de leur interprétation ou de leur application — qui est la seule dont le Conseil a compétence pour connaître — ne peut pas se poser: on ne saurait appliquer ou interpréter des traités inexistantes.

34. Il est manifeste que, si cette thèse serre de plus près le véritable problème, qui est de savoir de quoi le Conseil peut valablement connaître aux termes des clauses juridictionnelles des Traités, elle suppose elle aussi qu'en fait les Traités ont valablement pris fin ou ont été valablement suspendus. Elle repose en outre sur le même postulat fondamental selon lequel un acte unilatéral ou une allégation unilatérale de l'Inde suffirait pour qu'il en soit ainsi. La thèse indienne entremêle donc trois thèmes: i) les Traités ont pris fin ou sont suspendus et toute interprétation ou application est exclue en ce qui les concerne; ii) la question de savoir si leur extinction ou leur suspension est valable n'est pas une question d'interprétation ou d'application; iii) de toute manière, la réponse à cette question dépend de considérations qui sortent totalement du cadre des Traités. Pour chacun des ces motifs, l'Inde maintient que les problèmes en jeu ne sont pas du ressort du Conseil, dont la tâche est simplement d'interpréter et d'appliquer les Traités. Il est une fois de plus évident que, touchant ces trois éléments de la thèse indienne, à l'exception peut-être de certains aspects du deuxième, les arguments avancés soulèvent des questions de fond. A ce propos, les Parties ont débattu longuement la question de savoir si la notion d'interprétation ou d'application d'un traité peut, au moins dans certaines circonstances, recouvrir celle de

l'extinction ou de la suspension de ce traité et ont également examiné si l'on devait présumer l'existence de limitations intrinsèques aux pouvoirs du Conseil à l'égard de certaines catégories de questions juridiques. Mais, tant qu'il n'aura pas été déterminé comme il convient que seule l'extinction ou la suspension des Traités est en cause et que la question de leur interprétation ou de leur application ne se pose ni ne peut se poser, et c'est là le seul vrai problème, le point de savoir si l'une des notions est englobée par l'autre peut, aux fins du présent arrêt, être considéré comme théorique.

* *

35. Jusqu'à présent la Cour n'a fait qu'examiner les aspects négatifs du dossier et énoncer les motifs pour lesquels les thèses précédemment exposées n'ont pas vraiment d'effet quant à la question de la compétence du Conseil. Il convient maintenant de passer aux aspects positifs et cet examen montrera non seulement que la demande du Pakistan révèle l'existence d'un « désaccord ... à propos de l'interprétation ou de l'application » des Traités, mais encore que les moyens de défense de l'Inde soulèvent aussi des problèmes d'interprétation ou d'application de ces mêmes Traités.

36. La nature de la « requête » et de la « plainte » adressées au Conseil par le Pakistan, dont le texte est intégralement reproduit dans les annexes A et B au mémoire soumis par le Gouvernement indien à la Cour, a été exposée en termes généraux dans la partie de l'arrêt concernant la compétence de la Cour pour connaître de l'appel sur la « plainte » du Pakistan (paragraphe 22). Le Pakistan a cité des dispositions précises des Traités, en particulier l'article 5 de la Convention et l'article I, section 1, de l'Accord de transit, que l'Inde aurait violés en refusant de reconnaître le droit de survol. Il a affirmé l'existence d'un « désaccord » à propos de l'application des Traités. La nature de l'affaire dont le Pakistan a saisi le Conseil ne prête donc à aucun doute. Elle consiste essentiellement en un grief de violation des Traités; pour en vérifier le bien-fondé, le Conseil serait inévitablement amené à interpréter ou à appliquer les Traités et à s'occuper ainsi de matières relevant indubitablement de sa compétence. Comme on le verra aux paragraphes 38 à 43 ci-après, la question de savoir si les Traités sont demeurés applicables en tant que tels, question qui est à la base de la précédente, est également de celles qui nécessitent l'examen de certaines dispositions de l'un et l'autre Traité.

37. L'Inde a formulé aussi, dans les termes indiqués au paragraphe 30 b), des griefs relatifs à une violation substantielle de la Convention qu'aurait commise le Pakistan et qui autoriserait l'Inde à mettre fin à celle-ci ou à suspendre son application et celle de l'Accord de transit. L'affaire se caractérise donc par des accusations réciproques de violations de traité qui ne peuvent, par leur nature même, manquer de soulever des questions d'interprétation ou d'application de ces instruments. Il est toutefois possible de mieux cerner le problème car, si le Pakistan cite à

l'appui de ses prétentions des articles déterminés des Traités, les réponses et moyens de défense de l'Inde, eux aussi, mettent visiblement en question des dispositions conventionnelles. La Cour se propose maintenant d'examiner celles-ci.

38. En premier lieu, l'Inde alléguant que le Pakistan aurait commis une violation substantielle des Traités et s'estimant justifiée de ce fait à considérer les Traités comme caducs ou suspendus, pareille allégation implique de façon inhérente et par nature qu'on examine ces Traités en vue de vérifier si, d'après la définition de la violation substantielle d'un traité figurant à l'article 60 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, le Pakistan a violé, aux termes du paragraphe 3 *b*), « une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité ». Les termes très larges dont l'Inde s'est servie, comme on l'a vu au paragraphe 30 *b*) ci-dessus, pour alléguer une violation substantielle des Traités rendent particulièrement nécessaire que l'on recherche quelles dispositions précises auraient été violées. Même si l'on considérait, à cause du caractère général de l'allégation, qu'un comportement équivalant à un complet « rejet du traité » (convention de Vienne, article 60, paragraphe 3 *a*)) est reproché au Pakistan, il resterait à examiner les Traités afin de déterminer si l'on doit voir dans ce comportement le rejet des dispositions de ces Traités dans l'ensemble et plus particulièrement de leurs dispositions relatives à la « sécurité des voyages aériens » invoquées par l'Inde (voir ci-dessus paragraphe 30 *b*) *in fine*).

39. Vient en deuxième lieu la thèse de l'Inde suivant laquelle les Traités auraient été remplacés par un régime spécial. Il paraît clair que certaines dispositions de la Convention de Chicago entrent forcément en jeu quand deux ou plusieurs parties prétendent la remplacer en totalité ou partiellement par un autre accord conclu entre elles. Ces dispositions sont ainsi libellées :

Article 82 (première phrase)

Abrogation d'arrangements incompatibles

« Les Etats contractants reconnaissent que la présente Convention abroge toutes les obligations et ententes entre eux qui sont incompatibles avec ses dispositions et s'engagent à ne pas contracter de telles obligations ni conclure de telles ententes. »

Article 83

Enregistrement des nouveaux arrangements

« Sous réserve des dispositions de l'article précédent, tout Etat contractant peut conclure des arrangements qui ne soient pas incompatibles avec les dispositions de la présente Convention. Tout arrangement de cette nature doit être enregistré immédiatement au Conseil qui le rend public aussitôt que possible. »

La seule observation à faire est que tout régime spécial institué entre les Parties et plus particulièrement tout désaccord, comme il y en a certainement un, au sujet de son existence et de ses effets soulèvent immé-

diatement des problèmes tels que le Conseil doit interpréter et appliquer lesdits articles.

40. Enfin en ce qui concerne la thèse qui est le fondement même de l'attitude de l'Inde, à savoir que les Traités étaient ou ont été ultérieurement suspendus ou éteints entre les Parties, le Pakistan a soutenu dans la procédure qui s'est déroulée devant la Cour que ce problème ne sort nullement du cadre des Traités mais est au contraire envisagé au moins implicitement par deux dispositions de la Convention, les articles 89 et 95 ainsi libellés :

Article 89

Guerre et état de crise

« En cas de guerre, les dispositions de la présente Convention ne portent atteinte à la liberté d'action d'aucun des Etats contractants concernés, qu'ils soient belligérants ou neutres. Le même principe s'applique dans le cas de tout Etat contractant qui proclame l'état de crise nationale et notifie ce fait au Conseil. »

Article 95

Dénonciation de la Convention

« a) Tout Etat contractant peut dénoncer la présente Convention trois ans après son entrée en vigueur au moyen d'une notification adressée au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui en informe immédiatement chacun des Etats contractants.

b) La dénonciation prend effet un an après la date de réception de la notification et ne vaut qu'à l'égard de l'Etat qui a effectué la dénonciation. »

L'article III de l'Accord de transit a généralement la même portée que l'article 95 de la Convention et l'article I, sections 1 et 2, de l'Accord traite plus ou moins des mêmes points que l'article 89 de la Convention en ce qui concerne les droits de survol et d'atterrissage à des fins non commerciales. Il n'y a pas lieu d'en reproduire le texte.

41. A propos des dispositions citées au paragraphe précédent, le Pakistan a invoqué la règle approuvée par la Cour dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord (C.I.J. Recueil 1969, arrêt, paragraphe 28)* d'après laquelle, quand un accord ou autre instrument stipule qu'un acte doit être accompli d'une manière précise, il doit l'être ainsi ou pas du tout. Partant de là, le Pakistan a soutenu non seulement qu'aucune disposition n'autorise à proprement parler la suspension de la Convention, mais aussi que cette possibilité est implicitement exclue par les articles 89 et 95. L'article 89 permet simplement, dans certaines circonstances bien définies, de ne plus tenir compte de la Convention et de cesser temporairement d'accorder les droits qu'elle prévoit. Dès que ces circonstances n'existent plus (comme en l'espèce, selon le Pakistan), cette latitude disparaît et l'obligation de remettre pleinement en vigueur

les droit prévus par la Convention renaît automatiquement. Telle a été la thèse du Pakistan.

42. Dans la procédure devant la Cour, l'Inde a donné une autre interprétation de l'article 89. Cette interprétation consiste *grosso modo* à n'y voir qu'une clause d'habilitation ou, en un certain sens, de sauvegarde, dont l'objet est de préciser que la Convention laisse intacts et n'affecte pas les droits que les parties peuvent dans certaines circonstances tirer de sources extérieures à la Convention, que ce soit en vertu du droit international général ou à tout autre titre. D'après l'Inde, l'article 89 est un exemple, ou encore l'équivalent, d'un type de disposition conventionnelle assez fréquente, en vertu de laquelle les dispositions du traité dont il s'agit s'entendent sans préjudice des droits que les parties possèdent en dehors du traité dans certains domaines, ce qui est sans rapport direct avec la présente affaire.

43. Il est évident, puisque cela concerne directement le fond du différend, que la Cour doit s'abstenir de se prononcer sur le bien-fondé des opinions divergentes des Parties quant à l'objet et à l'interprétation exacte des articles 89 et 95. Toutefois cette divergence même révèle l'existence de thèses directement opposées sur le sens des articles, autrement dit un « désaccord ... à propos de l'interprétation ou de l'application de la ... Convention »; n'y aurait-il qu'une disposition — surtout une disposition ayant l'importance de l'article 89 — à propos de laquelle on puisse faire cette constatation, le Conseil serait compétent, quand bien même aucun autre texte ne serait en cause, ce qui manifestement n'est pas le cas. Ayant ainsi décidé que le Conseil est compétent, la Cour n'a pas à définir l'étendue exacte de cette compétence au-delà de ce qu'elle a indiqué.

* * *

44. Il reste à aborder un dernier point. L'Inde a vigoureusement soutenu contre le Pakistan, qui l'a nié, que, indépendamment de la question du bien-fondé juridique de la décision par laquelle le Conseil s'est déclaré compétent et dont l'Inde a fait appel, cette décision a été viciée par diverses irrégularités de procédure et devrait, ne serait-ce que pour ce motif, être déclarée nulle et de nul effet. La thèse de l'Inde est que, sans ces irrégularités, le Conseil aurait abouti ou aurait pu aboutir à un résultat différent. En conséquence, si la Cour faisait sienne la thèse de l'Inde quant à l'existence de ces irrégularités de procédure, elle devrait s'abstenir de statuer maintenant sur la compétence du Conseil, déclarer nulle et de nul effet la décision de ce dernier et lui renvoyer le dossier pour qu'il statue de nouveau en appliquant une procédure correcte.

45. La Cour ne pense pas qu'il soit nécessaire ni même opportun d'examiner ce point en détail, alors surtout que les irrégularités alléguées ne constituent pas une atteinte fondamentale aux exigences d'une bonne procédure. Dans la présente instance, sa tâche est de dire si le Conseil est

compétent en l'espèce. C'est là une question juridique objective dont la réponse ne saurait dépendre de ce qui s'est passé devant le Conseil. Puisque la Cour conclut à la compétence du Conseil, les irrégularités de procédure, à les supposer vérifiées, auront pour seul résultat qu'il sera parvenu à la décision qui convient d'une manière erronée: il aura tout de même abouti au bon résultat. Si en revanche la Cour s'était prononcée contre la compétence du Conseil, cela aurait infirmé la décision du Conseil de se déclarer compétent, même en l'absence de toute irrégularité.

* * * * *

46. Par ces motifs,

LA COUR,

par treize voix contre trois,

1) rejette les objections du Gouvernement pakistanais sur la question de sa compétence et dit qu'elle est compétente pour connaître de l'appel de l'Inde;

par quatorze voix contre deux.

2) décide que le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale est compétent pour connaître de la requête et de la plainte dont le Gouvernement pakistanais l'a saisie le 3 mars 1971 et rejette en conséquence l'appel interjeté devant elle par le Gouvernement indien contre la décision par laquelle le Conseil s'est déclaré compétent sur ces demandes.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au palais de la Paix, à La Haye, le dix-huit août mil neuf cent soixante-douze, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis respectivement au Gouvernement indien et au Gouvernement pakistanais.

Le Vice-Président,
(Signé) F. AMMOUN.

Le Greffier,
(Signé) S. AQUARONE.

Sir Muhammad ZAFRULLA KHAN, Président, fait la déclaration suivante:

A mon grand regret, il m'est impossible d'admettre que l'article 84 de la Convention, rapproché des articles 5, paragraphe 4, 15 et 18 du Règlement pour la solution des différends, prévoit le droit d'appeler d'une décision par laquelle le Conseil de l'OACI rejette une exception préliminaire soutenant qu'il n'a pas compétence pour connaître d'une requête ou d'une plainte. Il me semble que les considérations qui ont amené la Cour à la conclusion contraire montrent simplement qu'une disposition à cet effet serait souhaitable. Si souhaitable que cela soit, cependant, cette constatation ne saurait remédier à l'absence d'une clause semblable dans la Convention, complétée par les articles pertinents du Règlement. Le plan général du Règlement exclut la possibilité d'un appel d'une décision du Conseil rejetant une exception préliminaire contre sa compétence. Pour rectifier cette situation, à supposer qu'on le juge opportun, il conviendrait d'amender la Convention et le Règlement, et non de leur prêter un sens qu'ils ne peuvent avoir.

Je ne pense pas non plus que l'article II, section 1, de l'Accord de transit n'envisage que les cas d'injustice ou de préjudice causés par des mesures licites mais préjudiciables, ni que, dans la mesure où une plainte déposée aux termes de cette section fait état de mesures illicites comme cause de l'injustice ou du préjudice allégués, la plainte puisse être assimilée à une requête pour ce qui est de la possibilité d'interjeter appel devant la Cour.

Cependant, la Cour ayant conclu que le Conseil de l'OACI a compétence pour connaître de la requête et de la plainte qui lui ont été soumises par le Gouvernement du Pakistan le 3 mars 1971, conclusion à laquelle je m'associe pleinement, mon désaccord au sujet de la recevabilité de l'appel de l'Inde revêt un caractère purement académique.

Une grande partie de la plaidoirie du conseil de l'Inde devant la Cour a été consacrée à l'exposé des irrégularités de procédure qui auraient été commises par le Conseil de l'OACI lors de l'examen de l'exception préliminaire soulevée par l'Inde contre la compétence du Conseil pour connaître de la requête et de la plainte du Pakistan. Cet exposé visait à convaincre la Cour que la procédure devant le Conseil avait été viciée par ces prétendues irrégularités et que la décision du Conseil sur l'exception préliminaire de l'Inde était pour cette raison nulle et de nul effet et devait être infirmée.

Ces irrégularités dont on fait état rentrent dans deux catégories principales: celles qui concernent la méthode suivie pour parvenir à la décision attaquée et celles qui tiennent au fait que le Conseil n'aurait pas respecté les prescriptions de l'article 15 du Règlement pour la solution des différends.

En ce qui concerne la première catégorie, les objections et affirmations de l'Inde ont été abondamment débattues au Conseil (annexe E, e), Débat, au mémoire du Gouvernement indien, par. 50-84) et les décisions du

président ont été confirmées par celui-ci. Rien de ce qu'a pu dire à cet égard le conseil de l'Inde devant la Cour n'a fait naître un doute quelconque dans mon esprit à propos de la régularité ou de l'opportunité des décisions du président et de la procédure suivie par le Conseil.

Pour ce qui est de la seconde catégorie, il suffit pour réfuter les objections de l'Inde de constater que l'article 15 du Règlement pour la solution des différends ne se rapporte aucunement à une décision relative à une exception préliminaire. La question des exceptions préliminaires et de leur suite fait l'objet de l'article 5 du Règlement, dans le chapitre III qui traite de la suite que comportent les requêtes. Cet article a un caractère autonome et il épuise le sujet des exceptions préliminaires. La procédure prévue pour leur examen est définie au paragraphe 4, ainsi libellé: « Si une exception préliminaire est soulevée, le Conseil, après avoir entendu les parties, rend une décision sur cette question préjudicielle avant toute mesure à prendre en vertu du présent Règlement. » C'est exactement ce que le Conseil a fait.

L'article 15 du Règlement se trouve au chapitre IV, qui définit les règles applicables à la « procédure » qui s'engage après qu'une exception préliminaire a été rejetée et qui concerne le fond d'une affaire. L'article 15, intitulé « Décision », concerne manifestement une décision au fond, et ne revient pas sur la décision prise sur une exception préliminaire en tant que question préjudicielle avant que s'engage la procédure au fond.

Le procès-verbal des débats au Conseil ne fait pas apparaître que l'Inde ait insisté pour que le Conseil se conforme aux prescriptions de l'article 15. Même devant la Cour, certaines irrégularités ont été évoquées pour la première fois dans la plaidoirie du conseil de l'Inde, qui a mentionné encore d'autres irrégularités dans sa réplique. Quoi qu'il en soit, il est clair que l'article 15 du Règlement ne s'applique nullement à une décision sur une exception préliminaire. C'est ce que le Conseil a supposé à juste titre et aucun de ses membres n'a exprimé d'avis contraire.

M. LACHS, juge, fait la déclaration suivante :

Estimant que certaines observations doivent être faites sur divers aspects de l'arrêt, je me prévaux du droit conféré par l'article 57 du Statut de la Cour pour présenter la déclaration qui suit.

I

Je souscris pleinement aux conclusions de la Cour concernant sa compétence pour connaître de l'appel, mais n'en voudrais pas moins formuler des observations complémentaires sur l'interprétation de l'article 84 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile interna-

tionale et de l'article II, section 2, de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux.

Pour examiner le sens et la portée des mots « la décision » employés à l'article 84, on doit considérer que leur sens strictement littéral ne constitue qu'un point de départ mais qu'il n'est pas nécessairement concluant car nous ne trouvons aucune formule limitative qui nous dispense de l'interpréter. Il est vrai que l'emploi de l'article défini et du singulier dans « la décision » relie directement cette expression à la mesure que le Conseil doit prendre en vertu de la première phrase de l'article dont il s'agit. Cela porterait à conclure, semble-t-il, que « la décision » envisagée doit être la décision par laquelle le Conseil statue sur « un désaccord entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application » de la Convention et de ses annexes, qui « ne peut être réglé par voie de négociation ».

Mais ce n'est pas seulement en prenant des décisions au fond que le Conseil peut statuer sur les différends. Ce n'est donc pas seulement de ce genre de décisions qu'il peut être fait appel et à cet égard je ne crois pas possible d'admettre que l'on peut interpréter le Règlement pour la solution des différends de telle manière qu'il restreigne plus que la Convention elle-même la possibilité d'interjeter appel. Au surplus, si les rédacteurs avaient réellement voulu exclure l'appel sur des questions autres que des questions de fond, ils auraient pu facilement le faire en qualifiant comme il convenait le terme « décision »; il existe des précédents bien connus pour une rédaction de ce genre.

Cela ne signifie pas bien sûr que « n'importe quelle décision du Conseil » est susceptible d'appel car, comme le conseil du Pakistan l'a indiqué, « cela irait à l'encontre de l'objet même de la Convention » (audience du 27 juin 1972). Il faut envisager le problème compte tenu des répercussions que la décision dont il s'agit pourrait avoir quant à la position des Parties au regard de l'affaire. En l'espèce la Cour s'occupe d'une décision concernant un problème de compétence, de sorte qu'il faut tracer une ligne de démarcation et dire de quel côté se situent les décisions sur la compétence. Pour trouver la réponse, il suffit de songer à l'importance cruciale que ces décisions présentent toujours, ainsi que le souligne le paragraphe 18 de l'arrêt. Cela est confirmé par toute l'histoire du règlement judiciaire international où les questions de cet ordre ont beaucoup plus d'importance que sur le plan national.

Ces problèmes présentent néanmoins un aspect plus général qu'il convient d'indiquer. La Cour actuelle et sa devancière ont toujours procédé avec beaucoup de prudence et de modération chaque fois qu'il s'est agi de déterminer leur compétence. Comme l'a dit Lauterpacht: « Rien ne doit être fait qui puisse donner l'impression que la Cour, par excès de zèle, s'est attribué une compétence qui ne lui avait pas été conférée » (*The Development of International Law by the International Court*, 1958, p. 91).

Cette modération s'explique par la tendance marquée que l'on constate à ne pas imposer aux Etats des obligations plus lourdes que celles qu'ils

ont expressément acceptées. Cependant, dans le cas d'appels contre des décisions d'autres instances, ce critère même impose des limites à la prudence que la Cour manifeste quand elle doit statuer sur sa compétence.

En fait les raisons qui expliquent la nécessité d'interpréter strictement les clauses juridictionnelles sont celles-là mêmes qui obligent à interpréter les dispositions en matière d'appel d'une façon qui donne le maximum d'effet aux garanties que ces dispositions visent à assurer. On pourrait presque dire que l'instance inférieure et la cour d'appel se renvoient la balle en matière de juridiction. Par conséquent une interprétation restrictive du droit d'appel, et partant des pouvoirs de la cour d'appel, implique manifestement une interprétation large des pouvoirs juridictionnels du tribunal de première instance. Cela entraînerait en fait des obligations plus lourdes pour les Etats intéressés — ce que les tribunaux internationaux ont constamment essayé d'éviter, comme il est indiqué plus haut. Restreindre le droit des Etats de remettre en question des décisions qu'ils considèrent comme injustes, ce serait, dans une certaine mesure au moins, aller à l'encontre de l'objet même de l'institution de l'appel. S'il en est ainsi en général, cela est encore plus vrai pour les questions de compétence qui, comme on l'a indiqué plus haut, sont comparables en importance, sur le plan international, aux points de fond. Les observations qui précèdent confirment que l'exercice de ce que l'arrêt appelle au paragraphe 26 « un certain contrôle ... par la Cour » est justifié (voir la résolution de l'Institut de droit international en date du 25 septembre 1957, *Annuaire 1957*, p. 476 et suiv.).

II

Tout en admettant que le Conseil de l'OACI a compétence pour connaître de la requête et de la plainte qui lui ont été soumises, je voudrais présenter des observations sur certaines questions de procédure soulevées à propos des décisions dont il a été fait appel. L'Inde a formulé un certain nombre de conclusions à ce sujet (mémoire du Gouvernement indien, par. 93 à 99 et par. 106 D). Le Pakistan quant à lui les a déniées (contre-mémoire du Gouvernement pakistanais, par. 59).

L'article 54, alinéa c), de la Convention relative à l'aviation civile internationale dispose: « Le Conseil doit ... arrêter son organisation et son règlement intérieur ». Conformément aux pouvoirs qui lui étaient ainsi conférés, le Conseil a approuvé le 9 avril 1957 le Règlement pour la solution des différends. Celui-ci avait pour objet de s'appliquer « au règlement des désaccords ... survenus entre Etats contractants qui peuvent être soumis au Conseil » et « à l'examen de toute plainte relative ... à une mesure prise aux termes de l'Accord de transit par un Etat partie à cet Accord » (article premier, par. 1 et 2).

Compte tenu de ces dispositions, les Etats contractants ont le droit d'escompter que le Conseil s'en tiendra fidèlement aux dispositions du règlement quand il assume, dans les situations dont il s'agit, des fonctions

quasi judiciaires, qui font partie intégrante de son activité. Ces dispositions sont l'un des éléments qui garantissent que tout organe collégial de cette nature prendra ses décisions comme il convient; elles constituent un cadre pour son fonctionnement normal: à ce titre, elles sont promulguées pour être appliquées.

Le compte rendu de la séance du Conseil en date du 29 juillet 1971 indique à coup sûr que l'on s'est écarté de certaines des dispositions du Règlement pour la solution des différends. En général, il est évidemment vrai que toutes les dérogations aux règles établies ne portent pas atteinte à la validité des décisions mais il en est certaines qui peuvent léser les parties dans leurs droits et leurs intérêts. C'est pourquoi si l'une des parties intéressées soutient devant la Cour que des irrégularités de procédure ont été commises, il est raisonnable que cela retienne l'attention de la Cour. C'est par suite à juste titre que l'Inde a soulevé des objections.

Je regrette donc que la Cour n'ait pas examiné la question et, dans son arrêt, se soit bornée à « dire si le Conseil est compétent en l'espèce » (par. 45). Statuer sur les vices de forme que la Cour peut éventuellement constater dans la manière dont le Conseil a pris ses décisions ou attirer sur eux l'attention du Conseil, cela relèverait certainement du « contrôle de ces décisions par la Cour » dont il est question dans un passage de l'arrêt (par. 26) que j'ai déjà mentionné et auquel je souscris pleinement.

En outre on ne doit pas oublier que le Conseil, vu son expérience limitée des problèmes de procédure et composé comme il l'est d'experts dans d'autres domaines que le droit, a sans aucun doute besoin de directives et que la Cour peut certainement les lui fournir. Ces directives seraient très importantes pour la suite du présent procès et pour les instances à venir et accroîtraient la confiance des États qui confient au Conseil la tâche de régler des désaccords survenant dans le domaine de l'aviation civile.

MM. PETRÉN, ONYEAMA, DILLARD, DE CASTRO et JIMÉNEZ DE ARÉCAHAG, juges, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle.

M. MOROZOV, juge, et M. NAGENDRA SINGH, juge *ad hoc*, joignent à l'arrêt l'exposé de leur opinion dissidente.

(Paraphé) F. A.

(Paraphé) S. A.